

DIREZIONE

Tania Groppi (Università di Siena) - **Alessandro Torre** (Università di Bari)

COMITATO SCIENTIFICO

Salvatore Bonfiglio (Università di Roma Tre); Roberto Borrello (Università di Siena); Marina Calamo Specchia (Università di Bari); Carlo Casonato (Università di Trento); Francesco Clementi (Università di Perugia); Marcelo Figueroa (Pontificia Universidade Católica de São Paulo); Peter Leyland (London Metropolitan University); Nicola Lupo (Luiss Guido Carli Roma); Bernardo Giorgio Mattarella (Università di Siena); Luca Mezzetti (Università di Bologna); Laura Montanari (Università di Udine); Valeria Piergigli (Università di Siena); Francesco Palermo (Università di Verona); Marie Claire Ponthoreau (Université Montesquieu Bordeaux IV); Dian Schefold (Universität Bremen)

COMITATO EDITORIALE

Coordinamento:

Justin O. Frosini (Università Bocconi di Milano)

Claudio Martinelli (Università di Milano Bicocca)

Comitato:

Giulia Aravantinou Leonidi (Università di Roma La Sapienza)

Michele Belletti (Università di Bologna)

Laura Fabiano (Università di Bari)

Pamela Martino (Università di Bari)

Carna Pistan (Università di Bologna)

REFEREES

Mohammed Benhyahya (Université Mohammed V Rabat); Anthony W. Bradley (University of Edinburgh); Angel Antonio Cervati (Università di Roma La Sapienza); Colin Copus (De Montfort University Leicester); Alberto Dalla Via (Universidad de Buenos Aires); Carmela Decaro (Luiss Guido Carli Roma); Gian Candido De Martin (Luiss Guido Carli Roma); Juan Fernando Durán Alba (Universidad de Valladolid); Juan García Roca (Universidad Complutense de Madrid); Stanley Henig (The Federal Trust for Education & Research London); Chris Himsworth (University of Edinburgh); Joseph Jaconelli (University of Manchester); David Jenkins (Università di Copenhagen); George W. Jones (London School of Economics); Dennis Kavanagh (University of Liverpool); Ian Leigh (University of Durham); Michel Leroy (Conseil d'Etat Bruxelles); Kostas Mavrias (Università di Atene); Anton Muscatelli (University of Glasgow); Nino Olivetti Rason (Università di Padova); Sebastian Payne (University of Kent); Otto Pfersmann (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne); Salvatore Regasto (Università di Brescia); Fernando Rey Martinez (Universidad de Valladolid); Leonid Smorgunov (Università Statale di San Pietroburgo); Pedro Julio Tenorio Sanchez (Uned Madrid); Christopher Thornhill (University of Manchester); Michel Verpeaux (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne); Luigi Volpe (Università di Bari); Helmut Wollmann (Humboldt Universitaat, Berlin)



Associazione per il Dialogo Costituzionale

***Nuovi Studi
di Diritto Pubblico
Estero e Comparato***

**Collana del Devolution Club
diretta da
Tania Groppi e Alessandro Torre**

**Il diritto alla cittadinanza:
problemi e prospettive**

Maria Dicosola

Il presente volume è stato stampato con il contributo dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Il volume è stato sottoposto a revisione paritaria a doppio cieco.

© Copyright 2022 by Maggioli S.p.A.

Maggioli Editore è un marchio di Maggioli S.p.A.
Azienda con sistema di gestione qualità certificato ISO 9001:2015

47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpino, 8
Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622595
www.maggiolieditore.it
e-mail: clienti.editore@maggioli.it

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.

Gli Autori e l'Editore declinano ogni responsabilità per eventuali errori e/o inesattezze relativi alla elaborazione dei testi normativi e per l'eventuale modifica e/o variazione degli schemi e della modulistica allegati.

Gli Autori, pur garantendo la massima affidabilità dell'opera, non rispondono di danni derivanti dall'uso dei dati e delle notizie ivi contenuti.

L'Editore non risponde di eventuali danni causati da involontari refusi o errori di stampa.

Finito di stampare nel mese di settembre 2022
nello stabilimento Maggioli S.p.A.
Santarcangelo di Romagna

A Francesco

“Venite, benedetti del Padre mio, ricevete in eredità il regno preparato per voi fin dalla fondazione del mondo. Perché io ho avuto fame e mi avete dato da mangiare, ho avuto sete e mi avete dato da bere; ero forestiero e mi avete ospitato, nudo e mi avete vestito, malato e mi avete visitato, carcerato e siete venuti a trovarmi.”
(Mt, 25, 34-36)

Ringraziamenti

Grazie alla Prof.ssa Tania Groppi e al Prof. Alessandro Torre, per aver accolto nella prestigiosa collana del Devolution Club questo mio lavoro.

Ma soprattutto grazie al Prof. Alessandro Torre, per gli insegnamenti, il sostegno, la fiducia.

Grazie alla Prof.ssa Marina Calamo Specchia, per la curiosità nella ricerca che ha saputo comunicarmi, sin dall'inizio del mio percorso accademico.

Grazie alla Prof.ssa Pamela Martino, per la condivisione delle idee e dei valori, alla Prof.ssa Laura Fabiano, per le innumerevoli occasioni di scambio e confronto, e al dott. Luca Dell'Atti, per la comune passione per il diritto e i diritti.

E grazie a Francesco, prima di tutto. Per la pazienza, la gentilezza, l'amorevolezza.

Senza la vostra presenza, la pubblicazione di questo libro non sarebbe stata possibile.

Indice

Introduzione – Dai diritti attraverso la cittadinanza al diritto alla cittadinanza?	Pag. 13
1. Il privilegio della cittadinanza tra partecipazione e appartenenza	» 13
2. Cittadinanza, sovranità, nazione e diritti	» 15
3. La degenerazione della cittadinanza tra crisi delle nazioni ottocentesche e Stati autoritari	» 20
4. Dignità e diritto alla cittadinanza: verso un nuovo paradigma nello Stato democratico contemporaneo?	» 23
Capitolo I – Il diritto alla cittadinanza: profili di diritto internazionale, regionale e dell’Unione Europea	» 31
1. Introduzione	» 31
2. Sovranità statale e diritto alla cittadinanza	» 33
2.a. Il caso <i>Nottebohm</i> e la <i>genuine link theory</i>	» 36
3. Il diritto alla cittadinanza nel diritto internazionale	» 41
3.a. Diritto alla cittadinanza e divieto di apolidia	» 43
3.b. Diritto alla cittadinanza e divieto di discriminazioni	» 47
4. Il diritto alla cittadinanza nel diritto regionale	» 50
4.a. Diritto esplicito e implicito alla cittadinanza	» 55
4.b. Cittadinanza, diritti e dignità umana	» 59
4.c. Gli effetti del diritto alla cittadinanza	» 69
5. Il diritto alla cittadinanza nell’Unione Europea tra sovranità statale e integrazione comunitaria	» 73
5.a. Cittadinanza, giurisdizione esclusiva statale e principio di non discriminazione: il caso <i>Micheletti</i>	» 76
5.b. Il caso <i>Rottmann</i> . Verso il riconoscimento del diritto alla cittadinanza europea?	» 80
5.c. Il diritto alla cittadinanza europea alla prova della Brexit	» 89

Capitolo II – Il diritto all’acquisto della cittadinanza e la discrezionalità del legislatore	Pag. 99
Introduzione	» 99
<i>Parte I – Il diritto costituzionale all’acquisto della cittadinanza alla nascita</i>	<i>» 103</i>
1. Il diritto costituzionale all’acquisto della cittadinanza negli Stati Uniti.....	» 103
1.a. <i>Birthright citizenship</i> e questione razziale	» 104
1.b. <i>Birthright citizenship</i> e immigrazione	» 107
2. Diritto costituzionale all’acquisto della cittadinanza, questione nazionale e fenomeni migratori in Irlanda	» 115
<i>Parte II – L’acquisto della cittadinanza alla nascita e la discrezionalità del legislatore tra funzione integrativa e selettiva</i>	<i>» 120</i>
1. Discrezionalità del legislatore, cittadinanza e integrazione: lo <i>ius soli</i> puro in Canada	» 120
2. Discrezionalità del legislatore, acquisto della cittadinanza e selezione: lo <i>ius sanguinis</i>	» 122
2.a. Il mancato dibattito sulle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita in Austria	» 123
2.b. La mancata riforma delle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita in Italia e Spagna	» 126
3. Discrezionalità del legislatore, bilanciamento tra funzione integrativa e selettiva e limitazione del diritto all’acquisto della cittadinanza alla nascita	» 133
3.a. La limitazione del diritto alla cittadinanza alla nascita nel Regno Unito, in Australia e Nuova Zelanda.....	» 134
3.b. Emigrazione e <i>ius soli</i> condizionato a Malta e Cipro.....	» 139
4. L’espansione del diritto alla cittadinanza alla nascita e il bilanciamento tra funzione selettiva e integrativa	» 141
4.a. Cittadinanza e assimilazione in Francia	» 142
4.b. Lo <i>ius soli</i> condizionato in Germania e Belgio	» 149
4.c. Il doppio <i>ius soli</i> nei Paesi Bassi, in Lussemburgo e in Belgio	» 153
4.d. Il diritto costituzionale alla cittadinanza e il ripristino della funzione integrativa in Portogallo	» 156
<i>Parte III – La discrezionalità della naturalizzazione tra funzione integrativa e selettiva</i>	<i>» 158</i>
1. Introduzione. Naturalizzazione e discrezionalità	» 158

2. Il diritto alla naturalizzazione in Germania e Portogallo e la cittadinanza per dichiarazione in Belgio	Pag. 160
3. I limiti alla discrezionalità della naturalizzazione	» 166
3.a. La cittadinanza alla nascita in funzione integrativa e il privilegio della naturalizzazione negli Stati Uniti e in Canada.....	» 166
3.b. L'espansione del diritto all'acquisto della cittadinanza alla nascita e la limitazione della discrezionalità della naturalizzazione in Francia, Lussemburgo e nei Paesi Bassi	» 168
3.c. La limitazione del diritto all'acquisto della cittadinanza alla nascita e della discrezionalità della naturalizzazione nel Regno Unito, a Cipro, in Australia e Nuova Zelanda.	» 172
3.d. Carattere selettivo delle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita e limiti alla discrezionalità della naturalizzazione in Spagna.....	» 177
4. La naturalizzazione discrezionale.....	» 179
4.a. L'assenza di criteri di naturalizzazione nella legge in Italia e Danimarca.....	» 180
4.b. La genericità dei criteri di naturalizzazione nella legge a Malta	» 184
4.c. L'interpretazione ampia dei criteri di naturalizzazione in Austria e Irlanda	» 185
4.d. La naturalizzazione discrezionale in alternativa alla naturalizzazione di diritto in Germania, Belgio e Spagna.....	» 191
Capitolo III – Revoca e diritto alla cittadinanza.....	» 195
1. La revoca della cittadinanza: presupposti, origini e attualità di una misura controversa	» 195
2. Crisi del multiculturalismo, lotta al terrorismo e revoca della cittadinanza	» 203
2.a. La revoca della cittadinanza ottenuta con frode	» 204
2.b. Revoca della cittadinanza e terrorismo.....	» 206
3. Diritto alla cittadinanza e limiti alla revoca.....	» 213
3.a. <i>Birthright citizenship</i> , diritto alla cittadinanza e limiti alla revoca negli Stati Uniti e in Canada	» 214
3.b. Il bilanciamento tra il diritto alla cittadinanza e la sicurezza nazionale nel Regno Unito e in Australia.....	» 223
3.c. Diritto alla cittadinanza e limiti costituzionali alla revoca in Germania, Italia, Spagna, Portogallo e Svezia	» 231

3.d. Il depotenziamento del diritto alla cittadinanza in Germania e Italia	Pag. 234
4. La revoca della cittadinanza acquistata dopo la nascita e il principio di non discriminazione	» 238
4.a. Denaturalizzazione e diritto alla cittadinanza negli Stati Uniti	» 239
4.b. Naturalizzazione, <i>right to remain a citizen</i> e onere della prova negli Stati Uniti	» 242
4.c. Revoca della cittadinanza e discriminazione tra cittadini per nascita e cittadini naturalizzati negli Stati Uniti.....	» 250
4.d. La denaturalizzazione in Germania e l'elusione del divieto di apolidia	» 252
4.e. Revoca della cittadinanza e divieto di discriminazioni in Germania, Italia, Francia e Belgio.....	» 257
Conclusioni	» 265
<i>Indice degli autori</i>	» 271

Introduzione

Dai diritti attraverso la cittadinanza al diritto alla cittadinanza?

Sommario: 1. Il privilegio della cittadinanza tra partecipazione e appartenenza. – 2. Cittadinanza, sovranità, nazione e diritti. – 3. La degenerazione della cittadinanza tra crisi delle nazioni ottocentesche e Stati autoritari. – 4. Dignità e diritto alla cittadinanza: verso un nuovo paradigma nello Stato democratico contemporaneo?

1. Il privilegio della cittadinanza tra partecipazione e appartenenza

La cittadinanza è un concetto polisenso che si sviluppa con modalità differenziate a seconda degli ambiti nei quali venga utilizzato. Ad un'espressione semantica unitaria, così, corrisponde un universo concettuale variegato: vi è una cittadinanza in senso sociologico, una cittadinanza in senso storico, una cittadinanza in senso politico, una cittadinanza in senso giuridico, e così via.

Da qui, la necessaria complessità che connota l'idea di cittadinanza¹ e degli studi ad essa dedicati, anche nell'ambito del diritto. Da una parte, diversificate sono le problematiche attinenti alla cittadinanza nelle varie aree degli studi giuridici, dal diritto internazionale, al diritto privato, al diritto amministrativo, al diritto costituzionale. Dall'altra, con specifico riferimento alla concezione pubblicistica – nel cui ambito questo studio di colloca – la cittadinanza può declinarsi in una duplice dimensione: orizzontale, nel senso di partecipazione alla comunità politica, e verticale, nel senso di *status*, che connota l'appartenenza dell'individuo alla comunità politica. L'alternanza tra le due dimensioni appena citate ha connotato l'evoluzione di tale istituto nel corso della storia e spiega molti degli elementi di tensione che ancora oggi lo caratterizzano.

Tali elementi di tensione connotano l'idea della cittadinanza sin dalla sua prima affermazione nel lessico politico e giuridico. Nelle città-stato del-

¹ Cfr., con riferimento alla sovrapposizione ovvero alla contrapposizione tra la nozione giuridica e quella sociologica della cittadinanza, L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1999, pp. 263-292.

la Grecia antica², infatti, la cittadinanza è eminentemente orizzontale, in un contesto politico nel quale gli interessi pubblici prevalgono rispetto a quelli individuali: l'esistenza dell'individuo si realizza esclusivamente all'interno di una comunità. Tuttavia, la cittadinanza greca costituisce un privilegio, concesso, al raggiungimento dell'età adulta, sulla base di criteri tanto più restrittivi quanto maggiori sono i benefici che ne derivano. Coerentemente, ne sono escluse intere categorie di individui, come le donne, gli schiavi, i residenti non cittadini: a fronte dell'uguaglianza tra i cittadini, chiamati a partecipare alle funzioni pubbliche sulla base del rigoroso rispetto del principio dell'alternanza dei ruoli, le città greche si fondano su una fitta rete di disequaglianze. La selettività trova il suo momento di massima affermazione nella legge di Pericle del 451-450, con la quale si stabilisce la doppia ascendenza quale criterio di acquisto della cittadinanza. Al contrario, alla riduzione dei privilegi derivanti dal possesso della cittadinanza, corrisponde l'allentamento della rigidità dei criteri per il suo acquisto: così, nella tirannide, la cittadinanza è concessa a tutti i sudditi.

Analogamente, anche la cittadinanza romana, alle origini, si connota quale strumento di partecipazione alla *civitas*, ma se ne distacca progressivamente per assumere il carattere di *status*, da cui deriva la piena capacità di agire sul piano non solo del diritto pubblico ma anche del diritto privato³. Al cittadino romano è infatti riconosciuto, da una parte, il privilegio di prestare servizio nell'esercito, votare per l'Assemblea ed essere eletto per le cariche pubbliche e, dall'altra, di esercitare i diritti della *patria potestas* e della *manus* maritale, oltre che del *dominium* sulle *res* e sui servi⁴. Anche la cittadinanza romana, nel suo significato originario, è uno *status* fortemente selettivo. Fino al riconoscimento dell'uguaglianza tra patrizi e plebei, infatti, è riconosciuta solo ai gentili e tracce della funzione esclusiva si rintracciano nello *ius sanguinis* come criterio prevalente di acquisto della cittadinanza romana alla nascita. Quando, con l'editto di Caracalla del 212, è estesa a tutti i soggetti dell'Impero, la cittadinanza ha perso la sua connotazione originaria, per trasformarsi progressivamente in uno *status* astratto e formale, che finisce per coincidere con il rapporto di sudditanza, funzionale all'annessione di interi popoli, mentre buona parte dei diritti e dei doveri ad essa connessi restano dipendenti dal censo⁵. Il carattere orizzontale della cittadinanza-partecipazione, così, finisce

² D. HEATER, *Citizenship. The Civic Ideal in World History, Politics and Education*, Manchester University Press, Manchester, 2004, in part. pp. 3-16.

³ P. COSTA, *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, 2005, pp. 7-20.

⁴ G. CRIFÒ, voce *Cittadinanza (diritto romano)*, in *Enciclopedia del diritto*.

⁵ Cfr. in tal senso V. MAROTTA, *Inclusione o esclusione? La Constitutio Antoniniana e i*

per dissolversi, lasciando spazio ad una concezione eminentemente verticale, che non esprime altro che il rapporto tra individuo e autorità⁶.

L'affermazione del principio di sovranità – contestualmente alla nascita degli Stati moderni – trova nella cittadinanza-*status* terreno fertile, finendo per snaturarne completamente il significato originario. Il cittadino, infatti, nelle parole di J. Bodin, corrisponde al suddito, «*che dipende dalla sovranità altrui*»⁷.

2. Cittadinanza, sovranità, nazione e diritti

Nel contesto dello Stato patrimoniale, l'appartenenza dell'individuo alla terra di pertinenza del sovrano giustifica la nascita del rapporto di *perpetual allegiance*. Per effetto della nascita sul territorio che appartiene al Re, dunque, come si legge nel *Calvin's case* del 1608⁸, si acquista la cittadinanza, intesa come rapporto reciproco di obbedienza e protezione tra sovrano e suddito.

È sulla base del principio di matrice britannica della *perpetual allegiance* che si sviluppa l'idea di cittadinanza dello Stato moderno come legame verticale e personale tra individuo e sovrano, che Bodin teorizza nei *Sei libri sullo stato*⁹. Tale rinnovata idea si innesta in un nuovo ordine politico, basato sul principio di sovranità, nel quale gli Stati trovano origine dalla forza e dalla violenza: in questo contesto l'idea aristotelica secondo la quale il cittadino è colui che gode del diritto di partecipazione alle magistrature e di voto nelle assemblee è rimessa radicalmente in discussione.

Nella progressiva affermazione del principio assolutistico, che con T. Hobbes trova la sua più compiuta affermazione, la coincidenza tra cittadino e suddito si fa definitiva¹⁰. La naturale conflittualità degli esseri umani, infatti,

limiti del cosmopolitismo universale romano, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2018, pp. 131-151.

⁶ Sulla contrapposizione tra la cittadinanza-partecipazione delle *poleis* greche e la cittadinanza-*status* romana, E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Cedam, Milano, 1997, pp. 43-139.

⁷ J. BODIN, *I sei libri dello Stato*, libro I, cap. VI, ed it. a cura di M. Isnardi Parente, Unione Tipografico-Editrice torinese, p. 265.

⁸ *Calvin's Case* 7 Coke Report 1a, 77 ER 377. Nella decisione, adottata nel 1608, fu stabilito che una persona nata sul territorio scozzese dopo l'Unione delle Corone del 1603 doveva ritenersi *English subject* ed era soggetta all'autorità del Re d'Inghilterra e delle leggi inglesi.

⁹ *Ibidem*, p. 265-316.

¹⁰ P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. 1, *Dalla civiltà comunale al Settecento*, Laterza, Roma-Bari, 1999, in part. pp. 161-184.

implica per Hobbes l'invenzione del sovrano, al quale gli individui – al fine della propria autoconservazione – cedono tutti i propri diritti. La sovranità è così definitivamente trasferita ad un soggetto terzo, plasticamente rappresentato nella figura del Leviatano, che costituisce la stessa unità del potere politico. Una volta creato il sovrano, sia pure su basi consensuali, gli individui perdono ogni diritto di partecipazione politica: il consenso, una volta attribuito, non può essere infatti in nessun modo revocato. È sulla base di tali premesse che si consolida la teoria assolutistica secondo la quale non è ammissibile il tirannicidio e i sovrani non sono soggetti alle leggi¹¹.

L'identificazione tra cittadino e suddito segnerà i rapporti tra individuo e sovrano in Europa continentale fino alla seconda metà del Settecento. Tale perfetta sovrapposizione, tuttavia, comincia ad incrinarsi nei primi anni del Seicento in Inghilterra e un secolo dopo in Europa continentale.

Per Locke, infatti, come nel pensiero di Hobbes, l'incapacità degli uomini, nello stato di natura, di rispettare le regole di giustizia e garantire la sicurezza implicano la cessione, attraverso il contratto sociale, del potere ad un sovrano. La soggettività degli individui, tuttavia, non è totalmente alienata, come si evince dalla centralità della proprietà, ma soprattutto dal riconoscimento del diritto di resistenza qualora il sovrano abusi dei poteri che gli sono stati conferiti sulla base del contratto sociale. Gli individui, non rinunciando definitivamente alla propria soggettività in favore del sovrano, cominciano ad essere concepiti in qualità di cittadini detentori di diritti¹².

Ma è con Rousseau che l'affermazione dell'idea del cittadino come soggetto di diritti si fa più compiuta. Sebbene anche nel contratto sociale di Rousseau gli individui si sottopongano alla volontà generale, l'ordine politico che ne deriva è strettamente finalizzato alla difesa dell'individuo e dei suoi bisogni ed è legittimo non solo in quanto fondato su un patto, ma anche in quanto rispetti i limiti derivanti dai diritti dei soggetti e dalle finalità dello stesso contratto sociale. I soggetti che costituiscono tale corpo politico dunque, sono, per Rousseau, al contempo sudditi – in quanto sottoposti al dovere di obbedienza nei confronti del sovrano – e cittadini, poiché chiamati a partecipare all'autorità di quest'ultimo. Pur non essendo totalmente abbandonata la categoria della sudditanza, ritorna così con Rousseau la dimensione partecipativa della cittadinanza, che l'assolutismo aveva oscurato¹³.

¹¹ T. HOBBS, *Opere politiche*, a cura di N. Bobbio, vol. 1, *Elementi filosofici del cittadino*, Unione tipografico-editrice torinese, 1959.

¹² P. COSTA, *Civitas*, vol. 1, cit., in part. pp. 269-312.

¹³ *Ibidem*, in part. pp. 499-540.

Tali idee trovano applicazione a partire dalla Rivoluzione Francese, dove il rapporto tra cittadino e Stato si evolve dalla soggezione alla volontà del sovrano al rapporto di partecipazione, nell'ambito della nazione. La cittadinanza rivoluzionaria, infatti, è in primo luogo appartenenza alla nazione. Tale appartenenza si realizza sia attraverso la partecipazione ai doveri politici, sia sulla base del riconoscimento dei diritti fondamentali di tutti gli individui in condizioni di uguaglianza. È in tal senso che Sieyès distingue tra cittadini passivi – che «hanno diritto alla protezione della propria persona, della proprietà, della libertà» – e cittadini attivi, «che hanno diritto di esercitare un ruolo attivo sulla formazione dei pubblici poteri»¹⁴. Pur non negandosi la cittadinanza anche ai cittadini passivi, tuttavia, è la partecipazione che delinea il “vero” cittadino. Nella Rivoluzione Francese, così, la cittadinanza è concepita come appartenenza ad un'entità collettiva – la nazione – e si realizza nella duplice dimensione dei diritti, di cui il cittadino è titolare, e della partecipazione alla sfera pubblica. In contrapposizione con le regole tradizionali dell'*ancien régime*, che vedono nella cittadinanza l'espressione della *perpetual allegiance* tra individuo e sovrano, i rivoluzionari francesi rigettano il criterio tradizionale dello *ius soli* per l'acquisto della qualità di cittadino, facendo nuovamente ricorso al criterio classico dello *ius sanguinis*. La Costituzione francese del 1791, coerentemente, riconosce la cittadinanza a coloro che siano nati in Francia da padre cittadino, riservando il criterio dello *ius soli* puro a casi residuali¹⁵.

Il criterio dello *ius soli*, invece, non è mai stato messo in discussione nel contesto britannico e americano. Nell'illuminismo inglese, nel corso del XVIII secolo, la dottrina sulla cittadinanza di Coke si fonde con le teorie sulla sovranità di Locke, secondo le quali, sulla base del contratto originario tra popolo e sovrano, la sovranità appartiene alla comunità degli individui. Ne deriva l'affermazione, nei *Commentaries on the Law of England* di Blackstone, secondo la quale in un regno «*protection and subjection are reciprocal*» e derivano dalla nascita di un individuo entro il territorio della Corona. L'obbligazione reciproca tra sovrano e comunità, ponendosi in termini di contratto sociale originario, implica a sua volta l'uguaglianza di tutti gli individui¹⁶.

¹⁴ P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. 2, *L'età delle rivoluzioni*, Laterza, Roma-Bari, 2000, p. 28

¹⁵ Cost. francese 1791, art. 2-3.

¹⁶ Cfr. in tal senso J.C. DRIMMER, *The Nephews of Uncle Sam: The History, Evolution and Application of Birthright Citizenship in the United States*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 1995, pp. 667-717.

È proprio in questi termini che la dottrina della *birthright citizenship* si diffonde nelle colonie americane¹⁷. Se infatti prima della Rivoluzione si riteneva che i coloni fossero titolari di un dovere di fedeltà nei confronti sia dei legislativi coloniali che del sovrano d'Inghilterra, a seguito della Rivoluzione tale dovere si trasferisce alla comunità stessa elevata a popolo sovrano. La comunità dei cittadini così assume una duplice veste: da una parte, in quanto titolare della sovranità, è tenuta ad applicare la legge, garantendo il rispetto dei diritti e, dall'altra, in quanto fonte di identità comune, assume l'obbligo di partecipazione politica.

Sulla base della *common law*, nei primi anni della federazione, si ritiene che siano pacificamente titolari del diritto alla cittadinanza statunitense tutti i soggetti che siano nati sul suo territorio. Tale diritto, tuttavia, non è considerato universale ma soggetto a considerevoli eccezioni. In primo luogo, sono esclusi dal diritto alla cittadinanza per nascita sul territorio gli schiavi e i loro discendenti afroamericani¹⁸. Come noto, la Guerra Civile – scatenata proprio dall'acuirsi del conflitto tra Stati schiavisti e antischiavisti – e l'adozione del *Civil Rights Act* prima e del XIV emendamento poi, da un parte, hanno abolito l'esclusione degli afroamericani dall'ambito di applicazione delle regole di acquisto della cittadinanza tradizionalmente in vigore negli Stati Uniti e, dall'altra, hanno costituzionalizzato il diritto alla cittadinanza per nascita sul territorio statunitense, previsto, peraltro, nella stessa norma che proclama i principi del *due process* e dell'*Equal Protection Clause*.

Per vie diverse, così, nell'età delle rivoluzioni liberali, si pongono le premesse per la concezione contemporanea della cittadinanza¹⁹, fondata sul riconoscimento dell'individuo quale titolare di diritti e libertà personali e quale presupposto per la partecipazione alla vita politica della comunità.

In particolare, l'eredità della Rivoluzione Francese delinea la concezione ottocentesca della cittadinanza degli Stati dell'Europa continentale, fondata sul presupposto dell'individuo quale titolare di una sfera di libertà che si esercita nell'ambito della nazione. Il concetto di nazione tuttavia, nella giuspubblicistica ottocentesca, si allontana dall'originaria concezione rivoluzionaria, muovendosi dall'idea dell'individualità del soggetto a quella della perfetta integrazione tra individuo, popolo, nazione e Stato. In tale prospettiva, è solo

¹⁷ Il *Calvin's Case* assunse infatti l'autorità di precedente nella giurisprudenza delle colonie americane prima ancora dell'adozione del XIV emendamento, come si può leggere in B. MEYLER, *The Gestation of Birthright Citizenship, 1868-1898: States' Rights, The Law of Nations and Mutual Consent*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 2001, pp. 519-562.

¹⁸ Come stabilito dalla Corte suprema nel celebre caso *Dred Scott v. Sandford*, 1857.

¹⁹ J. BENDIX, *Cittadinanza*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1991.

attraverso l'appartenenza allo Stato-nazione che si realizza l'esistenza dell'individuo. La libertà dell'individuo come elemento fondamentale di identificazione della cittadinanza non viene esclusa, ma, come sostenuto da Hegel, trova nello Stato la sua realizzazione²⁰. È dunque nello Stato che, secondo la giuspubblicistica tedesca, trovano fondamento i diritti. In tal senso, per Jellinek, lo Stato, nell'attribuire all'individuo diritti e poteri, determina l'identità del soggetto²¹. Lo Stato, tuttavia, non è privo di vincoli: al fine di stabilire rapporti giuridici con i soggetti, infatti, lo Stato stesso si realizza sotto forma di *Rechtsstat*, autolimitandosi attraverso la sottoposizione alla legge. Pur non rinunciando alla sovranità, lo Stato stesso, attraverso la legge, definisce il limite del proprio potere. È in tale autolimitazione che risiede la debolezza dello stato di diritto ottocentesco: così come liberamente lo Stato decide di sottoporsi al dominio della legge, altrettanto liberamente può decidere di revocare tale soggezione²².

Si inserisce in tale concezione dell'individuo, della nazione e dello Stato, un'idea di cittadinanza quale, in primo luogo, appartenenza ad uno Stato-nazione. È entro tale appartenenza che si realizza la stessa identità del soggetto, al quale lo Stato, sulla base della legge, riconosce uguaglianza, diritti e libertà. La cittadinanza, che coincide con la nazionalità, diventa lo strumento per abolire le distinzioni di classi e ceti e per riconoscere l'uguaglianza: in tal senso, tutti i cittadini nello Stato liberale sono uguali di fronte alla legge.

È in tale contesto che l'interconnessione tra cittadinanza e sovranità si fa piena: lo Stato, infatti, nell'esercizio della sua sovranità, non solo individua i criteri per l'acquisto della cittadinanza, che vengono definiti sulla base della legge, ma stabilisce le conseguenze giuridiche del possesso di tale *status*, che consistono in diritti e doveri. Per effetto della sovrapposizione tra l'idea di cittadinanza e quella di nazionalità²³, tuttavia, la legge non è totalmente libera di stabilire i criteri di acquisto della cittadinanza, dovendo tali criteri corrispondere a quelli di appartenenza alla nazione. In particolare, il criterio dello *ius sanguinis* puro, che si diffonde in Europa continentale per l'influenza esercitata dal Codice Napoleone del 1804, finisce per identificare il popolo

²⁰ G.W.F. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto*, traduzione di Francesco Messineo, Laterza, Bari, 1974, pp. 238-340.

²¹ G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, traduzione italiana riveduta dall'autore sulla seconda edizione tedesca con note dell'avv. Gaetano Vitagliano e prefazione del prof. Vittorio Emanuele Orlando, Società editrice libraria, Milano, 1912.

²² P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. 3, *La civiltà liberale*, Laterza, Roma-Bari, 2001, in part. pp. 137-193.

²³ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., in part. pp. 228-293.

con la nazione intesa in senso *ethnos*, in contrapposizione al criterio dello *ius soli* puro, che resta dominante, almeno fino agli anni ottanta del Novecento, sia nel Regno Unito che negli Stati Uniti, dove si predilige l'identificazione della comunità dei cittadini con la nazione in senso *demos*²⁴.

Trae origine nel contesto dei nazionalismi dell'Ottocento, così, il rapporto di interconnessione tra Stato, nazione, cittadinanza e diritti, su cui si innestano le problematiche della cittadinanza, non solo negli autoritarismi del Novecento, ma anche negli Stati contemporanei. Le Costituzioni contemporanee, infatti, pur avendo contrapposto alle diseguaglianze un sistema fondato sul principio democratico, sulla dignità e sui diritti sia del cittadino che dello straniero, non hanno rimesso radicalmente in discussione l'interconnessione tra cittadinanza e sovranità, che ancora oggi connota l'evoluzione delle regole sull'acquisto e la perdita della cittadinanza²⁵.

3. La degenerazione della cittadinanza tra crisi delle nazioni ottocentesche e Stati autoritari

Come accennato, l'idea che il presupposto per l'esercizio dei diritti individuali in condizioni di uguaglianza sia la cittadinanza e che la cittadinanza, a sua volta, si realizzi attraverso l'appartenenza dell'individuo alla nazione mostra tutte le sue contraddizioni nel contesto della crisi delle nazioni ottocentesche europee, che si realizza, inesorabilmente, a seguito della Prima Guerra Mondiale. Da una parte, infatti, la gravissima crisi economica del primo ventennio del Novecento, mettendo in discussione il ruolo di potenze economiche degli Stati nazionali europei, li indebolisce anche sul piano politico. Dall'altra, la controversa ridefinizione dei confini stabilita sulla base dei trattati post-bellici dà luogo al fenomeno della migrazione di gruppi, che, privati della loro patria d'origine, determinano la costituzione di minoranze, frequentemente prive di cittadinanza²⁶. Alla crisi economico-politica degli

²⁴ Paradossalmente, sfugge a tale classificazione proprio la Francia, dove al criterio dello *ius sanguinis* viene ben presto affiancato anche il criterio dello *ius soli*, nell'ambito di una concezione della cittadinanza funzionale all'assimilazione di gruppi di stranieri. Sul punto si veda in dettaglio il cap. II.

²⁵ E. GROSSO, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, 2018, pp. 35-69.

²⁶ H. ARENDT, *The Origins of Totalitarianism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., New York, 1948, trad. it. a cura di A. Guadagnin, *Le origini del totalitarismo*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, 2009, in part. pp. 372-402.

Stati nazionali, così, si affianca la crisi della cittadinanza come strumento di identificazione dei soggetti che, nello Stato-nazione, sono rappresentati.

È in tale drammatico contesto che trovano rinnovato slancio le teorie – già elaborate nell'Ottocento – che, in contrapposizione con l'idea della cittadinanza come titolarità dei diritti in condizioni di uguaglianza, dimostrano, su pretese basi scientifiche, la distinzione tra razze superiori e inferiori e la tesi della subalternità femminile. È sulla base di tali teorie che i totalitarismi novecenteschi si propongono di rinnovare la centralità della nazione.

In Italia, i teorici del fascismo, come Gentile, ridefiniscono i contenuti della libertà individuale, superando l'idea della libertà come spazio di intangibilità dell'individuo rispetto allo Stato, ma al contrario individuando nello Stato la cornice essenziale entro la quale è possibile la realizzazione della libertà. In tal senso, la coazione statale non è incompatibile con la libertà, ma è uno strumento per la sua realizzazione. Coerentemente, anche la teoria dello stato di diritto, pur non essendo esplicitamente criticata, viene riformulata in termini formalistici, che ne contraddicono il senso originario: lo stato di diritto è concepito come lo Stato che rispetta la forma del diritto, escludendo qualsiasi vincolo di contenuto. Le libertà, dunque, possono essere legittimamente oggetto di restrizioni, purché tali restrizioni si realizzino attraverso lo strumento formale della legge.

È attraverso tale percorso che è possibile realizzare la completa incorporazione dell'individuo nello Stato, che costituisce la rappresentazione formale della nazione, mito fondante del fascismo. Non sono i diritti e le libertà, dunque, a delineare l'appartenenza dell'individuo allo Stato, ma le molteplici strutture di collegamento che permettono di assicurare la fedeltà dell'individuo nei confronti della nazione: il partito, le corporazioni, l'organizzazione gerarchica e totalitaria della società. Il consolidamento della nazione, così, si realizza attraverso la negazione del dissenso politico e, gradualmente, si colora di connotazioni razziali, parallelamente al tentativo di espansione coloniale, fino a giungere all'antisemitismo.

Il razzismo è il fondamento della degenerazione della cittadinanza nel contesto dell'ascesa del nazionalsocialismo in Germania. Tale processo si determina per un insieme complesso di fattori di carattere storico, sociale e politico, strettamente interconnessi con una peculiare evoluzione delle idee di Stato e di nazione, che sin dall'età delle rivoluzioni liberali si allontanano, per poi contrapporsi definitivamente, dagli ideali rivoluzionari francesi.

All'idea politica della nazione come plebiscito quotidiano, mito fondativo della Rivoluzione Francese, nel XVIII secolo i tedeschi contrappongono infatti un'idea di nazione storico-culturale, basata su elementi oggettivi di identificazione, che ben presto trovano espressione nel carattere etnico della

comunità nazionale. Il popolo, che costituisce il presupposto per la stessa instaurazione dello Stato – non strumento per perseguire il benessere generale, ma fine in sé – è inteso come un'unità organica che trascende l'individuo. Il *Volkstum*, in netta contrapposizione con l'accezione democratica dell'idea di popolo nel contesto della Rivoluzione Francese, è concepito in termini romantici, quale comunità etnica²⁷. Le origini di tale comunità vengono fatte risalire alle tribù nordiche, considerate, attraverso la rilettura de *La Germania* di Tacito²⁸, una razza pura, dotata di precise caratteristiche dedotte sulla base del metodo etnografico, che non aveva mai subito contaminazioni dall'esterno a causa del luogo desolato e inospitale nel quale era insediata²⁹.

In contrapposizione alle idee della tradizione liberale, da una parte, è ammesso il sacrificio dell'individuo a favore del popolo e non è consentito il diritto di resistenza contro le decisioni statali. Dall'altra, in contrapposizione al principio di uguaglianza degli individui, trovano terreno fertile il razzismo e l'antisemitismo, corroborati dallo sviluppo di teorie scientifiche e pseudo-scientifiche³⁰. Tali idee di nazione e di popolo si consolidano in un territorio che fino alla fine del XVIII secolo resta frammentato e la cui unificazione si realizza nel contesto autoritario e antiliberalista dell'Impero tedesco, nel quale affonda le proprie radici l'idea dello Stato di potenza.

Le pesanti ripercussioni politiche ed economiche della sconfitta dell'Impero nella Seconda guerra mondiale offriranno rinnovato slancio a tali teorie, che troveranno definitiva consacrazione con il crollo della Repubblica di Weimar³¹. Si inserisce in tale contesto, il 28 febbraio 1933, in seguito all'incendio del *Reichstag*, il decreto di sospensione dei diritti e l'istituzione, di lì a poco, del campo di concentramento di Dachau.

²⁷ Cfr. G.L. MOSSE, *Le origini culturali del Terzo Reich*, Il Saggiatore, Milano, 1968, in part. pp. 25-216.

²⁸ La riscoperta dell'opera di Tacito, infatti, ha svolto un ruolo rilevante nell'evoluzione del nazionalismo tedesco e nell'elaborazione dell'ideologia nazista, come dimostra L. CANFORA, *La Germania di Tacito da Engels al nazismo*, Liguori Editore, Napoli, 1979.

²⁹ In particolare, negli scritti degli ideologi del nazionalismo tedesco, sono riportati due passaggi dell'opera di Tacito: un passaggio del IV capitolo, nel quale l'A. descrive lo stereotipo del "barbaro" germanico, e un passaggio del II capitolo, dove le tribù germaniche vengono considerate appartenenti ad una razza pura e incontaminata a causa del carattere estremo del territorio nel quale erano insediate: Tac. *Germ.* 4; Tac. *Germ.* 2.

³⁰ Sul razzismo quale presupposto dell'evoluzione dell'idea di nazione in Germania, che il nazionalsocialismo esalterà, si v. N. MERKER, *Il nazionalsocialismo. Storia di un'ideologia*, Carocci, Roma, 2013, ed. consultata 2020, in part. pp. 13-16.

³¹ Su tali fattori come premesse per l'affermazione del nazionalsocialismo, cfr. K.D. BRACHER, *La dittatura tedesca. Origini, strutture, conseguenze del nazionalsocialismo*, Il Mulino, Bologna, 1973, in part. pp. 5-66.

La cittadinanza, così, è ridefinita sulla base del carattere razziale del popolo: nel *Mein Kampf*, si accusa lo Stato liberale di aver degradato la cittadinanza a mero vincolo giuridico-formale e si rivendica la sua rifondazione come vincolo di razza e di stirpe, volto non ad escludere, ma al contrario a rafforzare le differenze esistenti³².

È su queste basi che si pongono le politiche di revoca della cittadinanza dei regimi nazista e fascista, che costituiscono l'anticamera delle deportazioni e infine dello sterminio non solo degli oppositori del regime, ma anche dei gruppi minoritari ritenuti pericolosi per la purezza della razza ariana³³. È tale stato di cose a rendere, nelle parole di H. Arendt, paradossale l'intero sistema dei diritti dell'uomo inaugurato con le dichiarazioni settecentesche: l'"uomo astratto", soggetto dei diritti formalmente proclamati, non trova alcuna realizzazione concreta se non attraverso una struttura di governo che lo riconosca come membro della nazione, attraverso lo *status* della cittadinanza. Al contrario, il diniego ovvero la revoca della cittadinanza consentono di rendere inapplicabile qualsiasi diritto: negare la cittadinanza equivale a negare il «*diritto ad avere diritti*» e, in ultima analisi, la stessa dignità dell'individuo³⁴.

4. Dignità e diritto alla cittadinanza: verso un nuovo paradigma nello Stato democratico contemporaneo?

È alla luce degli orrori perpetrati dai regimi europei novecenteschi che si recupera, sul piano filosofico e giuridico, il valore universale dei diritti dell'uomo, oltre e al di là della cittadinanza. Prende avvio così un rinnovato processo di internazionalizzazione dei diritti umani, che si fonda sulla dignità quale principio morale³⁵ posto a fondamento dell'intera teoria dei diritti³⁶.

³² P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. 4, *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2001, in part. pp. 213-368.

³³ Su cui si veda in dettaglio il cap. III.

³⁴ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, cit., pp. 372-419, in part. 410.

³⁵ J. HÄBERMAS, *The Concept of Human Dignity and the Realistic Utopia of Human Rights*, in *Metaphilosophy*, 2010, pp. 464-480.

³⁶ Come sostenuto da A. BARACK, *Human Dignity. The Constitutional Value and the Constitutional Right*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015. Analogamente, C. DUPRÉ, *The Age of Dignity. Human Rights and Constitutionalism in Europe*, Hart Publishing, Oxford – Portland, Oregon, 2015, nonché G. ROLLA, *Profili costituzionali della dignità umana*, in E. Ceccherini (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2008, pp. 57-78. In tal senso, come sostenuto da P. Ridola, nelle Costituzioni italiana e tedesca, il principio di dignità precede lo stesso riconoscimento delle libertà: P. RIDOLA, *La dignità dell'uomo*

Tanto emerge chiaramente dal testo dei preamboli della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e della Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo, del 1948³⁷. In effetti, nonostante la difficoltà di definizione di un principio ritenuto "elusivo"³⁸ o indeterminato³⁹, la dottrina è concorde nel ritenere che la dignità umana sia strettamente interconnessa con la teoria dei diritti umani⁴⁰. Come è stato affermato, la dignità costituisce il fondamento di un nucleo di principi e diritti fondamentali che includono, in particolare, l'uguaglianza di fronte alla legge, il diritto alla vita nonché il diritto all'integrità fisica e morale⁴¹.

L'internazionalizzazione dei diritti, d'altra parte, si realizza di pari passo con il ripensamento delle categorie della sovranità, che da esclusivo attributo della nazione, recuperando gli ideali rivoluzionari settecenteschi, torna ad assumere carattere popolare.

L'interconnessione tra il nuovo paradigma concettuale dei diritti, riconosciuti in condizioni di uguaglianza oltre e al di là della cittadinanza sulla base del principio della dignità umana, e il ripensamento delle categorie della sovranità determina tre ordini di conseguenze. In primo luogo, si afferma la tesi dell'irrelevanza della cittadinanza per il godimento dei diritti fondamentali⁴².

e il "principio libertà" nella cultura costituzionale europea, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 97-138.

³⁷ Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, Preambolo: «*Whereas recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world*». Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo, Preambolo: «*The American peoples have acknowledged the dignity of the individual, and their national constitutions recognize that juridical and political institutions, which regulate life in human society, have as their principal aim the protection of the essential rights of man and the creation of circumstances that will permit him to achieve spiritual and material progress and attain happiness*».

³⁸ E.J. EBERLE, *Human Dignity, Privacy, and Personality in German and American Constitutional Law*, in *Utah Law Review*, 1997, pp. 963-1056.

³⁹ Cfr. E. RIPEPE, *La dignità umana: il punto di vista della filosofia del diritto*, in E. Ceccherini (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo*, cit., pp. 11-38.

⁴⁰ In tal senso, la dignità umana costituisce uno dei principi fondamentali del diritto costituzionale europeo: C. DUPRÉ, *Human Dignity in Europe: A Foundational Constitutional Principle*, in *European Public Law*, 2013, pp. 319-340.

⁴¹ Cfr., in tal senso, la "core definition" del principio di dignità umana proposto da C. DUPRÉ, *Human Dignity in Europe*, cit., nonché la "concezione minimalista" di L.R. BARROSO, *Here, There, and Everywhere: Human Dignity in Contemporary Law and in the Transnational Discourse*, in *Boston College International & Comparative Law Review*, 2012, pp. 331-393.

⁴² D. AMIRANTE, voce *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 2003. Analogamente, V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale Cagliari, 16-17 ottobre*

In secondo luogo, si sostiene l'idea del superamento del concetto stesso di cittadinanza nello Stato contemporaneo, almeno nel significato ottocentesco che ne stabilisce la coincidenza con il concetto di nazionalità⁴³: coerentemente, Kelsen, nella *Teoria generale del diritto e dello stato*, si domanda se la cittadinanza sia ancora un istituto necessario⁴⁴. Infine, si ribalta la tesi ottocentesca della cittadinanza quale presupposto per l'esercizio dei diritti, per riconoscere che la cittadinanza è essa stessa oggetto di un diritto. Il diritto alla cittadinanza, così, è proclamato nelle carte internazionali dei diritti umani, a partire dall'art. XIX della Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo e dall'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

Quanto al superamento dell'idea della cittadinanza quale presupposto per il godimento dei diritti, le principali carte internazionali del secondo dopoguerra introducono, recuperando il significato universalistico della cittadinanza delle rivoluzioni liberali, il divieto di discriminazioni sulla base della nazionalità, ristabilendo la titolarità dell'uguaglianza in capo a tutti gli individui e non esclusivamente ai cittadini⁴⁵. Si tratta di un principio mai messo successivamente in discussione, nonostante le note difficoltà di attuazione sul piano sostanziale.

La strada del superamento della cittadinanza, invece, resta difficilmente percorribile, a causa degli ostacoli che derivano dalle funzioni che tale *status* è ancora chiamato ad assumere nello Stato costituzionale contemporaneo: non più esclusivo presupposto per l'esercizio dei diritti fondamentali, la cittadinanza resta tuttavia il criterio di identificazione della comunità politica, alla quale è attribuito, salvo limitate eccezioni, il diritto di voto attivo e passivo, nonostante il nutrito dibattito sul riconoscimento dei diritti politici agli stranieri⁴⁶. Paradossalmente, è proprio il ripristino del carattere popolare della

2009, Jovene, Napoli, 2010, pp. 3-24. Con particolare riferimento al caso italiano, sottolinea il sempre minore rilievo della distinzione tra cittadini e stranieri, con riferimento al godimento dei diritti M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, in *Rivista critica di diritto privato*, 1992, pp. 203 ss.

⁴³ Cfr. L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1999, pp. 263-292; G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 3-18. V. anche P. HÄBERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della Costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 19-35, secondo il quale «il concetto tedesco *Staatsangehörigkeit* è da archiviare».

⁴⁴ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato*, ed. originale Harvard University Press, 1945, ed. consultata Etas Libri, Milano, 1978, p. 246.

⁴⁵ V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 12.

⁴⁶ B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei "non cittadini"*. *Ripensare la cittadinanza*:

sovranità dopo la Seconda guerra mondiale a confermarne l'attualità. Non da ultimo, la cittadinanza resta il criterio esclusivo per il riconoscimento, senza limiti, del diritto degli individui all'ingresso e al soggiorno negli Stati⁴⁷. Come è evidente, nel terzo millennio, caratterizzato da ingenti flussi migratori e dalla trasformazione in senso multiculturale delle comunità politiche dei Paesi più ricchi, la cittadinanza resta essenziale. La complessità della cittadinanza, dunque, finisce per inserirsi nella complessità del multiculturalismo e degli strumenti che il diritto è chiamato ad elaborare per affrontarne le problematiche⁴⁸.

La cittadinanza europea ha rappresentato il tentativo più ambizioso di superamento delle categorie tradizionali della cittadinanza basata sulla sovranità statale. Il possesso della cittadinanza comunitaria, in effetti, attraverso il riconoscimento del diritto di voto alle elezioni europee ed amministrative e della libertà di circolazione a tutti i cittadini europei residenti in uno Stato membro, sembra aver sancito il superamento della cittadinanza nazionale, basata sulle categorie di derivazione ottocentesca. Ad ogni modo, il tentativo non appare pienamente raggiunto se si considera, coerentemente con l'incompiuto processo di integrazione comunitaria, il mancato riconoscimento di autonomia della cittadinanza europea, che resta, come sostenuto dai trattati e confermato dalla stessa giurisprudenza comunitaria, uno *status* derivato, che non si sostituisce, ma si aggiunge alla cittadinanza nazionale e si acquista o si perde sulla base delle regole stabilite discrezionalmente da ciascuno Stato membro. La cittadinanza europea, dunque, pur aprendo una breccia nella perfetta interconnessione tra le categorie della cittadinanza, della sovranità nazionale e del territorio, resta tuttora ancora espressione della sovranità degli Stati membri, che

comunità e diritti politici, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 133-163; sostiene la tesi del superamento della categoria della cittadinanza proprio in relazione all'estensione dei diritti politici S. RODOTÀ, *Cittadinanza: una postfazione*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1999, pp. 293-322.

⁴⁷ Come sostiene G.U. Rescigno, sebbene sia «pensabile, anche se molto improbabile» l'estensione dei diritti politici agli stranieri, il diritto di entrare nel territorio dello Stato e di risiedervi resta riservato esclusivamente ai cittadini. L'estensione della titolarità di tale diritto agli stranieri non è realizzabile se non in base ad un mutamento della forma di stato: G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 37-42; Id., *Note sulla cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, 2000, pp. 751-765. Sul diritto all'ingresso e alla residenza sul territorio quale carattere essenziale della cittadinanza, cfr. anche V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 12.

⁴⁸ Sulla complessità del fenomeno migratorio e del multiculturalismo nella loro dimensione giuridica, cfr. G. CERRINA FERRONI, V. FEDERICO, *Percorsi di integrazione nelle società multiculturali*, in Id. (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, cit., pp. 13-41.

restano i titolari esclusivi del potere di concedere o revocare la cittadinanza, tanto nazionale quanto europea. Tale circostanza induce addirittura a dubitare della possibilità di ascrivere la cittadinanza europea alla stessa categoria della cittadinanza in senso proprio⁴⁹.

Resta pertanto cruciale il tema del diritto alla cittadinanza, che conserva tuttora una grande attualità⁵⁰. Si tratta di un diritto riconosciuto sul piano internazionale, ma che si può ritenere che possieda anche una dimensione costituzionale⁵¹. In effetti, ritenuto che la cittadinanza non costituisca più il presupposto per l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dalla Costituzione, ma ne rappresenti lo sviluppo consequenziale, così che sono le stesse libertà a determinare, in ultima analisi, chi sia il cittadino⁵², non può negarsi che possa ammettersi l'esistenza di limiti e principi costituzionali idonei a legittimare e condizionare le scelte legislative in materia di riconoscimento del diritto alla cittadinanza.

Il diritto alla cittadinanza – inteso come diritto ad acquistare, conservare e cambiare cittadinanza – si inserisce pienamente nel paradigma dignità-diritti del secondo dopoguerra⁵³. Come sostenuto nella giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti dell'uomo, infatti, la revoca della cittadinanza, specie qualora determini come effetto l'apolidia dell'individuo, ponendolo in una condizione di estrema vulnerabilità, rendendolo incapace di esercitare i più basilari diritti politici e civili – tra i quali in particolare il diritto al nome e alla personalità giuridica – causa la violazione del principio di dignità umana, intesa come presupposto morale di tutti i diritti individuali⁵⁴. La medesima corte giunge addirittura ad affermare, nel 2014, che il diritto alla cittadinanza non solo si collega strettamente con gli altri diritti sanciti dalla Carta americana,

⁴⁹ Come sostenuto da M. CARTABIA, voce *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia giuridica*, 1995. Sul punto, cfr. in dettaglio il cap. I.

⁵⁰ Cfr. A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, pp. 303-323, che definisce la cittadinanza come un «concetto essenziale» nonostante le radicali trasformazioni del sistema dei diritti e del principio di sovranità nello Stato costituzionale contemporaneo e specifica come sia ancora presente una «lotta per il diritto alla cittadinanza».

⁵¹ Una volta riconosciuta la dimensione costituzionale della cittadinanza: M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Cedam, Milano, 1997, p. 8.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ P. HÄBERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della Costituzione*, cit., in part. p. 31.

⁵⁴ Inter-American Court of Human Rights, *Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Constitution of Costa Rica*, 1984; Id., *Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic*, 2005.

ma è esso stesso parte del diritto all'identità della persona, inteso come l'insieme degli attributi e delle caratteristiche che permettono l'individuazione della persona nella società⁵⁵, ritenuto dalla stessa corte «*consustanziale ai diritti umani e alla dignità*»⁵⁶.

A livello costituzionale, il nesso dignità-diritto alla cittadinanza-identità della persona-sviluppo della personalità emerge chiaramente nell'art. 26 della Costituzione portoghese, che riconosce, al comma 1, il diritto all'identità personale, allo sviluppo della personalità e alla cittadinanza. L'interconnessione tra identità e diritto alla cittadinanza emerge anche, indirettamente, nell'art. 22 della Costituzione italiana, che vieta, contestualmente, la privazione della cittadinanza e del nome. Ed è sulla base della stretta interconnessione tra diritto alla cittadinanza e dignità umana che il CJ Warren, nel celebre caso *Trop v. Dulles*, dichiara incostituzionale, per violazione dell'VIII emendamento, la misura della revoca della cittadinanza prevista dall'art. 401(g) del *Nationality Act* statunitense del 1940⁵⁷.

I due processi – di internazionalizzazione dei diritti umani e di trasformazione della cittadinanza da strumento per il riconoscimento di diritti ad oggetto di un diritto fondamentale – sono profondamente interconnessi. L'aspirazione comune, in effetti, è quella di ripensare radicalmente il paradigma della cittadinanza, sottraendo quest'ultima alla diretta dipendenza dalla sovranità nazionale ed elevandola a diritto, nel contesto del sistema internazionale e costituzionale di tutela dei diritti umani.

Tuttavia, il percorso per il riconoscimento effettivo del diritto alla cittadinanza sul piano del diritto costituzionale è ancora irto di ostacoli. Coerentemente con l'affermazione di una nozione “minima” del diritto alla

⁵⁵ Inter-American Court of Human Rights, *Case of Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic*, 2014, § 266. A sostegno di tale interpretazione, la Corte richiama il caso *Gelman v. Uruguay*, nel quale era stato affermato che «*the right to identity is not expressly established in the Convention. However, Article 29(c) of this instrument establishes that '[n]o provision of this Convention shall be interpreted as [...] precluding other rights or guarantees that are inherent in the human personality or derived from representative democracy as a form of government*».

⁵⁶ Inter-American Court of Human Rights, *Gelman v. Uruguay*, 2011. Sul nesso dignità-diritto alla cittadinanza, si veda in dettaglio il cap. I, par. 4.b.

⁵⁷ Supreme Court of the United States, *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958), su cui si rinvia al Cap. III, par. 3.a. Sulla rilevanza del principio di dignità nella tutela del diritto alla cittadinanza, sul piano sia nazionale che sovranazionale, sia consentito il rinvio a M. DICOSOLA, *The Right to Citizenship and Human Dignity*, in D. Bedford, C. Dupré, G. Halmai, P. Kapotas (eds.), *Human Dignity and Democracy in Europe. Synergies, Tensions and Crises*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2022, pp. 137-154.

cittadinanza nel diritto internazionale⁵⁸, sul piano costituzionale la sovranità nazionale – declinata in genere nella giurisprudenza delle Corti nel senso della tutela della discrezionalità statale in tale materia – continua a contrapporsi all’effettiva accettazione di limiti costituzionali alle regole sull’acquisto e la perdita della cittadinanza fondate sul riconoscimento di un superiore diritto alla cittadinanza, radicato a sua volta nella dignità umana.

In effetti, come si avrà modo di osservare in questo studio⁵⁹, l’analisi dell’evoluzione delle regole di acquisto e revoca della cittadinanza, sul piano costituzionale, legislativo e giurisprudenziale, evidenzia la problematicità della configurabilità e dell’applicazione del diritto alla cittadinanza negli ordinamenti contemporanei, con effetti non irrilevanti sul piano della garanzia dei diritti fondamentali e del principio di non discriminazione in contesti sociali caratterizzati da un’intrinseca complessità. Tanto emerge in particolare nell’ambito dei Paesi appartenenti alla tradizione del costituzionalismo liberale, oggetto di analisi in questo studio, in considerazione delle comuni radici storiche e delle simili vicende sociali che hanno influenzato, ed influenzano, in tale area politico-giuridica, l’evoluzione della cittadinanza sia come *status* che come espressione di partecipazione alla comunità.

⁵⁸ Su cui si rinvia al cap. I.

⁵⁹ In particolare nei cap. II e III.

Capitolo I

Il diritto alla cittadinanza: profili di diritto internazionale, regionale e dell'Unione Europea

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Sovranità statale e diritto alla cittadinanza. – 2.a. Il caso *Nottebohm* e la *genuine link theory*. – 3. Il diritto alla cittadinanza nel diritto internazionale. – 3.a. Diritto alla cittadinanza e divieto di apolidia. – 3.b. Diritto alla cittadinanza e divieto di discriminazioni. – 4. Il diritto alla cittadinanza nel diritto regionale. – 4.a. Diritto esplicito e implicito alla cittadinanza. – 4.b. Cittadinanza, diritti e dignità umana. – 4.c. Gli effetti del diritto alla cittadinanza. – 5. Il diritto alla cittadinanza nell'Unione Europea tra sovranità statale e integrazione comunitaria. – 5.a. Cittadinanza, giurisdizione esclusiva statale e principio di non discriminazione: il caso *Micheletti*. – 5.b. Il caso *Rottmann*: verso il riconoscimento del diritto alla cittadinanza europea? – 5.c. Il diritto alla cittadinanza europea alla prova della Brexit.

1. Introduzione

Come si è avuto modo di osservare, sin dall'età moderna, il concetto di cittadinanza si lega strettamente a quello di sovranità. Da tale interconnessione deriva il principio della discrezionalità statale in relazione alle regole di acquisto e di revoca della cittadinanza¹. Tuttavia, se già dai primi anni del Novecento il rapporto tra cittadinanza, sovranità e discrezionalità statale è apparso problematico, è soprattutto nella stagione di affermazione dei diritti umani sul piano internazionale a seguito della conclusione del secondo conflitto mondiale che tale interconnessione ha mostrato tutta la sua debolezza.

In effetti, in tale rinnovato contesto, si è fatta strada sul piano sia teorico che normativo l'idea che la cittadinanza costituisca essa stessa un diritto. Si afferma così il diritto alla cittadinanza come diritto ad avere diritti, fondato sulla dignità umana, la cui violazione implica il fallimento dell'intera teoria dei diritti dell'uomo².

¹ Cfr. M. GIULIANO, *Lo straniero nel diritto internazionale*, in *La comunità internazionale*, 1981, pp. 329-376.

² Su cui si rinvia all'introduzione. Per un'analisi teorica del tema del diritto ad avere di-

Si fonda su queste basi teoriche l'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo – che riconosce il diritto alla cittadinanza e vieta agli Stati di privare gli individui del diritto di possedere e mutare tale *status* – nonché l'insieme degli strumenti di diritto internazionale e sovrastatale che introducono limiti alla discrezionalità degli Stati in relazione alle regole di acquisto e di revoca della cittadinanza.

Come è stato osservato, in tale rinnovato contesto, nel quale appare ribaltato il rapporto tra cittadinanza e diritti tipico delle carte costituzionali dell'Ottocento, la cittadinanza non è più una questione esclusivamente nazionale³. Ad ogni modo, a fronte del riconoscimento agli organi internazionali e sovrastatali di un ruolo nella regolamentazione delle questioni attinenti al diritto alla cittadinanza individuale, l'equilibrio tra sovranità, discrezionalità statale e cittadinanza resta delicato. Resta pertanto limitata l'effettività del diritto alla cittadinanza⁴, che si traduce in forme minime di garanzia, che includono, in primo luogo, il divieto di determinare casi di apolidia e il divieto di discriminazioni.

Alla luce di tali premesse, in questo capitolo si ripercorrerà l'incerto percorso di affermazione del diritto alla cittadinanza sul piano internazionale, regionale e dell'Unione Europea, valutandone le interconnessioni con il principio di sovranità statale. Come si vedrà nella trattazione, a fronte del limitato contributo del diritto internazionale, i sistemi regionali di protezione dei diritti dell'uomo offrono garanzie più ampie di tutela del diritto alla cittadinanza, che tuttavia stenta ad affermarsi come effettivo limite alla sovranità statale in materia, soprattutto in Europa. Particolari contraddizioni emergono, d'altra parte, nel contesto europeo, dove nemmeno l'introduzione della cittadinanza europea, riflettendo i limiti dell'incompiuto processo di integrazione comunitaria, ha contribuito all'affermazione effettiva del diritto alla cittadinanza.

ritti nella prospettiva del diritto pubblico internazionale, A. KESBY, *The Right to Have Rights. Citizenship, Humanity, and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

³ Sul punto, cfr. E.A. FERIOLI, *La cittadinanza "oltre" lo Stato. Interferenze internazionali e sovranazionali nell'acquisto e conservazione della cittadinanza statale*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2017, pp. 1-23.

⁴ P.J. SPIRO, *A New International Law of Citizenship*, in *American Journal of International Law*, 2011, pp. 694-746. Secondo l'A., nonostante il diritto internazionale contemporaneo ponga limiti alla discrezionalità statale in materia di cittadinanza, non è ancora possibile parlare di un generale diritto alla cittadinanza.

2. Sovranità statale e diritto alla cittadinanza

Negli studi di diritto internazionale della fine dell'Ottocento, la regola della discrezionalità statale nell'adozione delle regole relative all'acquisto e alla perdita della cittadinanza è considerata una diretta espressione della sovranità dello Stato, come sosteneva W.E. Hall, secondo il quale: «*it follows from the independence of a state that it may grant or refuse the privileges of political membership [...] Primarily therefore it is a question of municipal law to decide whether a given individual is to be considered a subject or citizen of a particular state*»⁵.

Il principio secondo il quale sussiste un rapporto di stretta relazione tra cittadinanza, sovranità e giurisdizione esclusiva dello Stato non è mai stato del tutto abbandonato nel diritto internazionale: il diritto dello Stato di identificare la comunità di individui rispetto alla quale sia autorizzato ad esercitare la propria *personal supremacy*, in effetti, è considerato il presupposto della sovranità⁶. Tuttavia, il rapporto tra cittadinanza e sovranità è apparso sin dai primi anni del Novecento controverso, dal momento che la discrezionalità statale in materia è stata riconosciuta come soggetta a possibili limitazioni sul piano internazionale. In particolare, la dottrina si è a lungo interrogata in merito all'ammissibilità di limiti alla discrezionalità statale derivanti dal diritto internazionale generale. Alla posizione della dottrina più risalente, che ne negava la configurabilità, si è contrapposta l'opinione degli autori che li ammettono, riconoscendone tuttavia solo carattere razionalistico o giusnaturalistico, ovvero affermando che gli stessi derivino dall'esigenza di rispettare la sovranità di altri Stati⁷.

Le incertezze emerse nella dottrina si riflettono nella Convenzione dell'Aia del 1930⁸, la quale, pur riconoscendo che rientra nell'ambito delle competenze di ciascuno Stato stabilire, sulla base delle proprie leggi, chi siano i propri cittadini, introduce per la prima volta una serie di regole uniformi volte a ridurre i possibili conflitti tra norme allo scopo di ridurre i casi di apolidia

⁵ W.E. HALL, *A Treaties on International Law*, 1884, p. 200, cit. in P.J. Spiro, *A New International Law of Citizenship*, cit., p. 698.

⁶ P. WEIS, *Nationality and Statelessness in International Law*, Sijthoff & Noord, USA, 1979, in part. pp. 65-70.

⁷ A.F. PANZERA, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Jovene, Napoli, 1984.

⁸ *Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws*, adottata il 12 aprile 1930, a L'Aia e entrata in vigore l'1 luglio 1937. La Convenzione viene adottata nell'ambito della *Hague Codification Conference*, convocata allo scopo di introdurre soluzioni normative volte a risolvere le problematiche derivanti dai casi di doppia cittadinanza e apolidia.

e doppia cittadinanza. A tal fine, in particolare, gli Stati contraenti si assumono l'obbligo di assicurare il rispetto delle convenzioni internazionali, del diritto internazionale consuetudinario e dei principi di diritto generalmente riconosciuti. Come afferma l'art. 1 della Convenzione, infatti: «*It is for each State to determine under its own law who are its nationals. This law shall be recognised by other States in so far as it is consistent with international conventions, international custom, and the principles of law generally recognised with regard to nationality*».

La soluzione compromissoria introdotta dalla Convenzione dell'Aia è stata successivamente confermata anche a livello regionale. Come stabilisce infatti l'art. 3 della Convenzione europea sulla nazionalità⁹, «*Each State shall determine under its own law who are its nationals. This law shall be accepted by other States in so far as it is consistent with applicable international conventions, customary international law and the principles of law generally recognised with regard to nationality*».

La precarietà dell'equilibrio tra sovranità e obblighi internazionali in materia di cittadinanza ha trovato conferma nella giurisprudenza: la Corte Internazionale di Giustizia, infatti, affermava nel *Tunis and Morocco Nationality Decrees Case* nel 1923 che: «*The question whether a certain matter is or not solely within the jurisdiction of a state is an essentially relative question; it depends upon the development of international relations. Thus, in the present state of international law, questions of nationality are, in the opinion of the Court, in principle within this reserved domain*»¹⁰.

Nella stessa decisione, tuttavia, la Corte affermava l'ammissibilità di limiti alla competenza interna esclusiva degli Stati derivanti dal diritto internazionale convenzionale.

La decisione, in effetti, riveste una rilevanza cruciale in relazione ai limiti posti dal diritto internazionale alla discrezionalità statale in materia di cittadinanza, in quanto veniva sollevata per la prima volta innanzi alla Corte la questione dell'applicabilità del diritto internazionale nell'ambito di una controversia tra due Stati – nel caso di specie, il Regno Unito e la Francia – in merito a provvedimenti normativi relativi alla cittadinanza¹¹. La Corte, pur affermando che le questioni relative alla cittadinanza rientrano nella competenza interna esclusiva degli Stati, non esclude tuttavia l'applicabilità del diritto internazionale, in quanto: «*the right of a state to use its discretion is*

⁹ Adottata a Strasburgo il 6 novembre 1997.

¹⁰ International Court of Justice, *Tunis and Morocco Nationality Decrees Case*, 1923, P.C.I.J., Ser. B., no. 4.

¹¹ Decreti sulla cittadinanza adottati in Tunisia e nella zona francese del Marocco, 8.11.1921.

nevertheless restricted by obligations which it may have undertaken towards other states. In such a case, jurisdiction which, in principle, belongs only to the State, is limited by rules of international law».

La conclusione di accordi con altri Stati in relazione a questioni relative alla cittadinanza, dunque, rende possibile, a giudizio della Corte, l'applicabilità dei limiti derivanti dal diritto internazionale, pur preservando la sovranità statale in materia.

La stessa posizione veniva inoltre confermata nell'opinione consultiva sulle regole di acquisto della cittadinanza polacca, dello stesso anno¹². Tali limiti non venivano considerati dalla Corte internazionale in contrasto con il principio di sovranità nazionale, di cui al contrario erano ritenuti espressione. Come affermato infatti nel caso relativo all'*affaire Wimbledon* del 17 agosto 1923, è lo Stato che sceglie di concordare con gli altri enti le modalità di esercizio dei propri poteri¹³.

L'ambiguità del rapporto tra discrezionalità nella determinazione delle regole sull'acquisto della cittadinanza, espressione di sovranità statale, e limiti sovrastatali ha caratterizzato l'evoluzione successiva del diritto internazionale fino agli anni più recenti. Tanto emerge, in particolare, considerando le problematiche relative alla c.d. attribuzione della cittadinanza "extraterritoriale", prassi invalsa in numerosi Paesi ex sovietici negli anni seguenti alla disgregazione dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia. In effetti, buona parte dei nuovi Stati dell'Europa centro-orientale, nell'intento di consolidare la propria comunità nazionale, hanno introdotto, a partire dai primi anni duemila, procedure semplificate di acquisto della cittadinanza a favore di ex cittadini ovvero di individui che non siano mai stati in possesso della cittadinanza dello Stato in questione, ma siano considerati membri della comunità nazionale sulla base di criteri di affinità etnica, linguistica, culturale, ecc. La prassi è apparsa sin da subito problematica ed ha determinato tensioni, sul piano della lesione della sovranità nazionale, con gli Stati confinanti nei quali risiedono le comunità minoritarie – spesso demograficamente rilevanti – interessate dai provvedimenti in questione¹⁴. Altrettanto problematica è l'attribuzione della cittadinanza extraterritoriale sul piano giu-

¹² Permanent Court of International Justice, *Question Concerning the Acquisition of Polish Nationality, Advisory Opinion* n. 7, 15.9.1923.

¹³ Permanent Court of International Justice, *Case of the S.S. "Wimbledon", United Kingdom, France, Italy & Japan v. Germany Judgment*, 17.8.1923.

¹⁴ Sulle misure normative in questione e i principali aspetti problematici, si v. S. POGONYI, M.M. KOVÁCS, Z. KÖRTVÉLYESI, *The Politics of External Kin-State Citizenship in East Central Europe*, EUDO Citizenship Observatory, 2010, RSCAS/EUDO-CIT-Comp. 2010/6, pp. 1-25, nonché A. UDREA, *The Kin-state Policies of Hungary, Romania, and Serbia in 2015: An Increasingly Centred Approach on Extraterritorial Citizenship*, in *European Yearbook of Minority Issues Online*, 2017, pp. 216-230.

ridico, potendo favorire conflitti giurisdizionali, casi di abuso di diritti, specie quando la cittadinanza extraterritoriale sia offerta alla popolazione di regioni nelle quali siano presenti istanze separatistiche, o situazioni di discriminazione, nello stesso territorio, tra gli individui che abbiano ottenuto la cittadinanza e coloro che invece ne siano stati esclusi.

Alla luce di tali criticità, sia la Commissione di Venezia¹⁵, che l'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali dell'OSCE¹⁶ hanno a più riprese invitato gli Stati ad astenersi dalla pratica dell'attribuzione della cittadinanza extraterritoriale. Tuttavia, coerentemente con l'approccio deferente rispetto alla discrezionalità degli Stati in materia di regole di attribuzione della cittadinanza, il diritto internazionale positivo offre regole minime e difficilmente applicabili con riferimento a tale problematica prassi¹⁷.

Le possibilità di limitazione della discrezionalità statale in materia di cittadinanza, sulla base della Convenzione dell'Aia e della Convenzione europea sulla nazionalità, dunque, sembrano ridursi all'obiettivo di evitare casi apolidia e alla necessità di regolamentare la doppia cittadinanza. Tuttavia, anche in queste ipotesi, resta aperta la questione relativa al contenuto effettivo dei limiti alla discrezionalità statale. Il celebre caso *Nottebohm*, deciso dalla Corte internazionale di giustizia nel 1995¹⁸, apparentemente colmava la lacuna, introducendo il criterio del collegamento effettivo tra cittadino e Stato.

2.a. Il caso *Nottebohm* e la genuine link theory

Il caso *Nottebohm* trae origine dal ricorso proposto dal Governo del Liechtenstein alla Corte internazionale di giustizia affinché quest'ultima riconoscesse lo *status* di cittadino del Liechtenstein a favore del sig. Nottebohm.

¹⁵ Chiamata a pronunciarsi in merito alla compatibilità con gli standard europei e le norme e i principi di diritto internazionale pubblico della legge sugli ungheresi residenti nei Paesi vicini, adottata dal Parlamento ungherese il 19 giugno 2001. La legge introduceva per la prima volta, nei Paesi ex sovietici, un'ipotesi di concessione della cittadinanza extraterritoriale, determinando tensioni con gli Stati confinanti, e in modo particolare con la Romania, che aveva richiesto la pronuncia: Venice Commission, *Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State*, CDL-INF (2001) 19.

¹⁶ Che si è pronunciato in materia con numerose raccomandazioni, a partire dalle *Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations*, 2008.

¹⁷ K. TRAUHMÜLLER, 'Kin-States' and 'Extraterritorial Naturalization' – Some Reflections Under International Law, in *Austrian Review of International and European Law*, 2013, pp. 99-152.

¹⁸ International Court of Justice, *Affaire Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*, Deuxième phase, 6.4.1955.

Quest'ultimo, cittadino tedesco per nascita, nel 1905, si trasferì in Guatemala, dove visse fino al 1943, fissando in questo Paese la sede principale delle proprie attività professionali e personali, senza tuttavia mai richiedere la cittadinanza guatemalteca e conservando legami sia con la Germania che con il Lichtenstein, dove viveva uno dei suoi fratelli, che aveva acquistato la relativa cittadinanza nel 1931. Nel 1939, subito dopo lo scoppio della Seconda guerra mondiale, Nottebohm si recò in Liechtenstein, richiedendo e ottenendo la cittadinanza per naturalizzazione. La cittadinanza gli venne attribuita nonostante il sig. Nottebohm non avesse integrato il requisito di residenza nel Paese pari ad almeno tre anni, in quanto le autorità del Liechtenstein ritennero applicabile, nei suoi confronti, una delle eccezioni previste dalla legislazione nazionale. Contestualmente, Nottebohm perdeva la cittadinanza tedesca. L'anno successivo, Nottebohm tornò in Guatemala. Il Guatemala, inizialmente neutrale, entrò in guerra alleandosi con le truppe angloamericane. Sulla base di un accordo con gli Stati Uniti, ritenendo che Nottebohm non avesse effettivamente perso la cittadinanza tedesca, le autorità del Guatemala lo arrestarono come *enemy alien* nel 1943, trasferendolo in una base militare americana e confiscando le sue proprietà. Alla fine del conflitto, Nottebohm fece ritorno in Liechtenstein.

Nel 1951, il Governo di quest'ultimo Paese, agendo per suo conto, presentò ricorso innanzi alla Corte internazionale di giustizia contro il Guatemala, con l'accusa di aver sottoposto Nottebohm a trattamenti ingiusti e di aver confiscato illegittimamente le sue proprietà. La Corte internazionale rigettò il ricorso, sulla base di una definizione sociologica dello *status* di cittadinanza. Secondo la Corte, infatti: «*nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties. It may be said to constitute the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by the law or as the result of an act of the authorities, is in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality than with that of any other State. Conferred by a State, it only entitles that State to exercise protection vis-à-vis another State, if it constitutes a translation into juridical terms of the individual's connection with the State which has made him its national*»¹⁹.

La decisione si fonda sull'assunto secondo il quale, sebbene le regole sull'attribuzione della cittadinanza rientrino nella competenza interna esclusiva degli Stati, in quanto espressione della loro sovranità, la discrezionalità

¹⁹ International Court of Justice, *Affaire Nottebohm*, p. 23.

degli stessi non può giungere sino ad ammettere il riconoscimento giuridico della cittadinanza anche nei confronti di quei soggetti che non siano legati agli Stati da alcun legame sociale effettivo. La novità della sentenza consiste nella circostanza che il principio del limite del *genuine link* alla discrezionalità statale in materia di cittadinanza, già introdotto dalla giurisprudenza internazionale per risolvere casi di doppia cittadinanza, viene per la prima volta applicato in un caso nel quale l'individuo possedeva un'unica cittadinanza, ottenuta per naturalizzazione²⁰. Come specifica infatti la Corte, la naturalizzazione: «*is not a matter to be taken lightly. To seek and to obtain it is not something that happens frequently in the life of a human being. It involves his breaking of a bond of allegiance and his establishment of a new bond of allegiance. It may have far reaching consequences and involve profound changes in the destiny of the individual who obtains it. It concerns him personally, and to consider it only from the point of view of its repercussions with regard to his property would be to misunderstand its profound significance. In order to appraise its international effect, it is impossible to disregard the circumstances in which it was conferred, the serious character which attaches to it, the real and effective, and not merely the verbal preference of the individual seeking it for the country which grants it to him*»²¹.

Sulla base di tali considerazioni, la Corte, nel ritenere di essere competente a negare l'effettività della cittadinanza concessa a Nottebohm da parte del Liechtenstein, rigettava il ricorso confermando ed ampliando gli effetti dei limiti derivanti dal diritto internazionale a carico della discrezionalità statale in materia di cittadinanza²². In considerazione della giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, è stato così possibile per la dottrina affermare che la giurisdizione esclusiva dello Stato in materia di cittadinanza debba essere

²⁰ Sulla novità dell'applicazione della dottrina del *genuine link* a casi di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, cfr. J.M. JONES, *The Nottebohm Case*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1956, pp. 280-244.

²¹ International Court of Justice, *Affaire Nottebohm*, p. 24.

²² Gli effetti del caso *Nottebohm* sul piano dei rapporti tra sovranità statale e diritto internazionale in materia di cittadinanza sono paradossali. In effetti, se da una parte la decisione stabilisce il principio della limitabilità della discrezionalità statale al fine del rispetto dei principi di diritto internazionale – che costituisce il fondamento del riconoscimento del diritto alla cittadinanza nel diritto internazionale – dall'altro finisce, di fatto, per privare il sig. Nottebohm del diritto alla cittadinanza. Si veda, in tal senso, il commento critico di J.H. GLAZER, *Affaire Nottebohm (Lichtestein v. Guatemala). A Critique*, in *The Georgetown Law Journal*, 1956, pp. 313-325.

necessariamente bilanciata con i limiti stabiliti dal diritto internazionale²³, tra i quali, in particolare, il criterio del *genuine link* tra individuo e Stato.

La regola del *genuine link* continua a rappresentare un punto di riferimento essenziale, sia per confermare l'esistenza di limiti alla discrezionalità statale in materia di cittadinanza, sia allo scopo di verificare in quali casi in concreto si verificano violazioni del diritto internazionale da parte degli Stati. Ne è prova l'amplessima applicazione nella giurisprudenza successiva, anche in contesti diversi da quello che aveva dato origine al caso *Nottebohm*. Come affermato nel *Iran-United States Claims Tribunal* nel 1984, infatti, la teoria «*radiated through the international law of nationality*»²⁴, al punto che parte della dottrina ne ha riconosciuto la natura di consuetudine internazionale²⁵.

Tuttavia, molte sono le questioni lasciate irrisolte dalla decisione del 1955, come emerge già dalle opinioni dissenzienti espresse dagli stessi giudici internazionali, secondo i quali la decisione di maggioranza non è fondata su regole di diritto internazionale di carattere generale. Ne è prova la mancanza di precedenti giurisprudenziali a sostegno dell'opinione di maggioranza²⁶. Al contrario, come osserva in particolare il giudice Read, gli unici limiti posti dal diritto internazionale alla discrezionalità statale in materia di cittadinanza sono il divieto di abuso di diritto e frode, che non potevano trovare applicazio-

²³ S.S. JUSS, *Nationality Law, Sovereignty and the Doctrine of Exclusive Domestic Jurisdiction*, in *Florida Journal of International Law*, 1994, pp. 219-240. Secondo l'A., infatti «*International law sets forth the limits of the power of a State to confer its nationality (...) There are cases in which international law considers that a certain national legislation is not legal because it comes into conflict with the broader interests of the international community*» (p. 238). Afferma inoltre l'esistenza di «indizi di limiti» alla sovranità statale per effetto degli obblighi internazionali in materia di cittadinanza A.F. PANZERA, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Jovene, Napoli, 1984, pp. 36-130.

²⁴ Iran-United States Claims Tribunal, *Iran v. US*, 1984, caso A/18. Nel caso di specie, la *genuine link theory* veniva applicata nel settore del diritto del mare.

²⁵ R.D. SLOANE, *Breaking the Genuine Link: the Contemporary International Legal Regulation of Nationality*, in *Harvard International Law Review*, 2009, pp. 1-60.

²⁶ Cfr. l'opinione dissenziente del giudice Klaestad, secondo il quale la decisione di maggioranza si fonda sull'assunto secondo il quale, per il riconoscimento della legittimità delle regole nazionali relative alla cittadinanza sono necessarie condizioni ulteriori, come il presupposto della residenza dell'individuo. Il giudice, tuttavia, non rileva l'esistenza di regole di diritto internazionale che prevedano tale requisito. Coerente con l'opinione del giudice è il commento di Josef Kunz, secondo il quale, sebbene siano pienamente legittimi i limiti internazionali in materia di cittadinanza, il criterio del *genuine link* non rientra nell'ambito delle regole di diritto internazionale generale idonee a limitare la discrezionalità statale in materia. Al contrario, costituiscono norme di diritto internazionale generale i divieti di riconoscere la cittadinanza nel caso di frode e «abuso di diritto»: J.L. KUNZ, *The Nottebohm Judgment (Second Phase)*, in *The American Journal of International Law*, 1960, pp. 536-571.

ne nel caso di specie in mancanza di prove. Secondo il giudice, l'applicazione della regola del *genuine link* determinerebbe l'effetto paradossale di rendere Nottebohm – il quale, acquisendo la cittadinanza del Liechtenstein aveva automaticamente perso quella tedesca – apolide, in contrasto con le norme internazionali in materia.

Le opinioni dissenzienti trovano conferma in parte della dottrina critica più risalente che ha sottolineato, in particolare, come la *genuine link theory* entri in contraddizione con le regole nazionali sull'attribuzione della cittadinanza che, nel rispetto del diritto internazionale, prevedono un limitato collegamento tra cittadino e Stato. Come è stato osservato, infatti, l'attribuzione della cittadinanza alla nascita *iure sanguinis* o *iure soli* spesso prescinde dalla verifica dell'effettivo senso di appartenenza dell'individuo allo Stato²⁷. Analoghe perplessità sono espresse anche dalla dottrina più recente²⁸.

Il caso *Nottebohm*, dunque, rappresenta un'ulteriore conferma dei limiti incerti che la sovranità statale incontra in materia di cittadinanza. Se, da una parte, il diritto internazionale ha progressivamente ristretto il margine di discrezionalità statale in materia, dall'altra i limiti introdotti appaiono contingenti e difficilmente generalizzabili. Come è stato osservato, in effetti, il principale merito della Corte internazionale nel caso *Nottebohm* è stato non tanto di precisare il contenuto effettivo dei limiti internazionali alla discrezionalità statale in materia di cittadinanza, quanto quello di introdurre il criterio della "cittadinanza per funzione", che consente di valutare la legittimità delle regole statali di concessione o revoca, a seconda della specifica funzione svolta dalla stessa nel caso di specie. Nel caso *Nottebohm*, in particolare, la funzione della cittadinanza che viene in rilievo è quella di strumento di garanzia del diritto di protezione diplomatica. Pertanto, il principio è stato interpretato nel senso di riconoscere il diritto alla protezione diplomatica solo a quegli individui che dimostrino l'esistenza di un concreto legame con lo Stato di riferimento²⁹.

Ad ogni modo, sebbene, come ampiamente dimostrato dalla dottrina, la teoria del legame effettivo tra cittadino e Stato non possa essere elevata a criterio interpretativo generale, non può negarsi che il caso *Nottebohm* segni il livello massimo di interferenza degli organi internazionali rispetto alla competenza interna degli Stati in materia di cittadinanza. In effetti, appare evidente

²⁷ Sul punto, cfr. J.L. KUNZ, *The Nottebohm Judgment (Second Phase)*, cit., e la dottrina ivi citata.

²⁸ Cfr. A. MACKLIN, *Is it Time to Retire Nottebohm?*, in *AJIL Unbound*, 2017-2018, pp. 492-497, che, sempre sulla base delle opinioni dissenzienti, dubita dell'attualità del caso *Nottebohm*.

²⁹ Cfr. in tal senso R.D. SLOANE, *Breaking the Genuine Link*, cit.

come, a partire dalla nota sentenza del 1955, il rispetto della sovranità statale non possa più giustificare una assoluta discrezionalità statale in materia. Non è un caso che proprio negli stessi anni, l'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo riconosca per la prima volta il diritto degli individui a possedere una cittadinanza.

3. Il diritto alla cittadinanza nel diritto internazionale

Come osservato nei paragrafi precedenti, nell'*early period* del diritto internazionale della cittadinanza³⁰, vengono ammesse limitazioni alla discrezionalità statale in materia di cittadinanza. Tuttavia, i limiti internazionali sono introdotti in misura modesta e al solo scopo di proteggere gli interessi di altri Stati, ma non degli individui. Per queste ragioni, nonostante i principi espressi dalla giurisprudenza internazionale, la revoca della cittadinanza è stata utilizzata con ampiezza dagli Stati, giungendo fino ad ammettersi, da parte dei regimi totalitari europei tra le due guerre mondiali, la legittimità di tale misura nei confronti di interi popoli, tra i quali in primo luogo gli ebrei.

Al contrario, al termine della Seconda guerra mondiale, si è fatta strada nella filosofia e nella teoria del diritto l'idea che la cittadinanza non possa essere più considerata come una concessione, espressione dell'inviolabile sovranità dello Stato, limitabile solo sulla base di accordi con altri Stati, ma debba essere oggetto di un diritto individuale che la comunità internazionale è tenuta tutelare³¹. La cittadinanza, in tal senso, è il diritto ad avere diritti, fondato sulla dignità umana. L'ammissibilità di interferenze internazionali sulla discrezionalità statale in materia di cittadinanza, in effetti, assume un significato rinnovato nell'ambito dello sviluppo della teoria dei diritti umani che proprio in questi anni si afferma come fondamento del diritto internazionale contemporaneo³². Il risultato di tale dolorosa evoluzione è rappresentato

³⁰ Secondo la periodizzazione proposta da P.J. SPIRO, *A New International Law of Citizenship*, cit. Nel saggio l'A., nel contestare l'esistenza del diritto alla cittadinanza in grado di minare la sovranità degli Stati in materia, propone una periodizzazione del diritto internazionale della cittadinanza, nella quale si distingue tra un *early period* – caratterizzato dalla quasi assoluta sovranità statale, limitata solo allo scopo di garantire gli interessi degli altri Stati – un *middle period* – che vede una maggiore limitazione della sovranità statale – e infine l'epoca contemporanea, nella quale, nonostante le attese, la cittadinanza resta espressione della sovranità statale.

³¹ Cfr. L. PANELLA, *Il diritto dell'individuo ad una cittadinanza*, in *Democrazia e sicurezza*, 2012, pp. 1-15.

³² Sull'influenza del diritto internazionale dei diritti umani rispetto al diritto internazionale

dall'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, secondo cui: «*Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza*».

In realtà, pochi mesi prima dell'adozione della Dichiarazione universale, la Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo aveva già riconosciuto il diritto individuale a possedere e a cambiare cittadinanza, sancendo, all'art. XIX, che: «*Every person has the right to the nationality to which he is entitled by law and to change it, if he so wishes, for the nationality of any other country that is willing to grant it to him*».

Tuttavia, l'art. 15 della Dichiarazione universale supera l'analoga norma della Dichiarazione americana, in quanto, non facendo alcun riferimento né alla volontà degli Stati, né alle leggi nazionali sulla cittadinanza³³, sancisce con più nettezza la prevalenza dei diritti umani sulla discrezionalità statale. La portata dell'art. 15 della Dichiarazione universale, dunque, che prevede, da una parte, l'esistenza di un duplice diritto positivo – il diritto ad avere e a cambiare nazionalità – e, dall'altra, un limite per la discrezionalità degli Stati – il divieto di revoca arbitraria della stessa – appare di gran lunga più ampia rispetto al documento americano adottato pochi mesi prima. Tuttavia, ad un esame più approfondito, la disposizione si caratterizza, da un lato, per la genericità e, dall'altro, per la non diretta applicabilità.

Riguardo il primo profilo, come è stato rilevato³⁴, l'art. 15 non specifica quale Stato sia obbligato a garantire agli individui la cittadinanza, riducendo fortemente gli effetti concreti del diritto. Inoltre, il divieto di revoca della cittadinanza e di misure che impediscano agli individui di cambiare cittadinanza non è assoluto, ma limitato ai casi di arbitrarità. Come è evidente, tale scelta preserva un certo margine di discrezionalità statale, sia pure nel rispetto del principio di non discriminazione.

Ulteriore debolezza dell'art. 15 della Dichiarazione universale è la non diretta applicabilità, caratteristica che accomuna tutte le disposizioni della Dichiarazione del 1948, fonte di diritto internazionale non vincolante³⁵.

in materia di cittadinanza cfr. P. GARGIULO, L. MONTANARI, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Ediesse, Roma, 2012, in part. pp. 29-71.

³³ In effetti, l'art. XIX della Dichiarazione universale dei diritti e dei doveri dell'uomo è stato considerato tautologico dalla dottrina: M.M. CHAN, *The Right to a Nationality as a Human Right. The Current Trend Towards Recognition*, in *Human Rights Law Journal*, 1991, pp. 1-14, in part. 5.

³⁴ *Ibidem*, in part. p. 3.

³⁵ Sugli effetti della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la dottrina è molto am-

Come si vedrà in dettaglio nei paragrafi seguenti, tale carenza non risulta ancora colmata, da una parte, a causa del limitato riconoscimento del diritto alla cittadinanza nei testi internazionali successivi e, dall'altra, per il mancato superamento dei limiti e delle contraddizioni contenute nell'art. 15 della Dichiarazione universale. Inoltre, emerge con chiarezza il carattere minimo della tutela del diritto alla cittadinanza, che si concretizza essenzialmente nel divieto di creare le condizioni che possano rendere gli individui apolidi³⁶ e nel divieto di discriminazioni. Gli effetti concreti di entrambi i divieti, peraltro, come si vedrà nei paragrafi seguenti, restano estremamente limitati.

3.a. *Diritto alla cittadinanza e divieto di apolidia*

Il divieto di apolidia precede lo stesso concetto contemporaneo del diritto alla cittadinanza³⁷, come emerge dall'adozione, nel 1930, di due protocolli alla Convenzione dell'Aia. In particolare, il Protocollo relativo ad alcuni casi di apolidia prevedeva il diritto dei minori ad acquistare la cittadinanza dello Stato di nascita, nel caso in cui la madre possedesse quest'ultima cittadinanza e la cittadinanza del padre fosse sconosciuta³⁸. Il Protocollo speciale sull'apolidia, invece, richiedeva agli Stati contraenti la riammissione di persone espatriate che non avessero ottenuto un'altra cittadinanza, qualora, a seguito dell'espatrio, fossero in stato di indigenza o svolgessero attività criminali in un altro Stato³⁹. Tuttavia, anche il processo di adozione e attuazione degli strumenti normativi internazionali di contrasto all'apolidia è stato lento e complesso, per la tendenza degli Stati a difendere la propria autonomia quale espressione di

pia. Si veda, per tutti, H. LAUTERPACHT, *International Law and Human Rights*, Steven & Sons Limited, London, 1950, in part. pp. 394-428.

³⁶ Cfr. in tal senso M. GANCZER, *The Right to Nationality as a Human Right?*, in *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2014, pp. 15-33.

³⁷ In effetti, buona parte degli studi sul diritto alla cittadinanza si collocano nell'ambito delle indagini relative al contrasto all'apolidia. In tal senso si richiamano, senza pretesa di esaustività, P. WEIS, *Nationality and Statelessness in International Law*, cit.; L. VAN WAAS, *Nationality Matters: Statelessness under International Law*, Intersentia, Antwerp-Oxford-Portland, 2008; B. K. Blitz, M. Lynch (eds.), *Statelessness and Citizenship. A Comparative Study on the Benefits of Nationality*, Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 2011. Sul punto, v. in dettaglio il par. 3.a.

³⁸ *Protocol Relating to Certain Cases of Statelessness*, aperto alla ratifica il 12.4.1930, 179 L.N.T.S. 115, art. 1.

³⁹ *Special Protocol Concerning Statelessness*, aperto alla ratifica il 12.4.1930, 2252 L.N.T.S. 1435, art. 1.

sovranità nazionale. In effetti, nessuno dei protocolli citati ha prodotto effetti concreti a causa del numero estremamente limitato di ratifiche.

Dopo la fine della Seconda guerra mondiale il tema dell'apolidia ritorna nell'agenda della comunità internazionale, nell'ambito delle misure legate all'attuazione dei diritti umani e del diritto alla cittadinanza⁴⁰. In tale contesto, l'attenzione per la riduzione dei casi di apolidia emerge dalle conclusioni dello studio sull'apolidia del Segretario Generale del 1948⁴¹ – secondo le quali, al fine dell'eliminazione delle origini dell'apolidia, tutti i bambini hanno diritto ad ottenere una cittadinanza alla nascita e nessuna persona può perdere la cittadinanza salvo che ne abbia acquistato un'altra – e dalla Convenzione relativa allo *status* delle persone apolidi del 1954⁴², adottata a seguito della conferenza di plenipotenziari dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 1950. Inoltre, fanno riferimento all'apolidia le disposizioni dei testi, sia internazionali che regionali, che tutelano il diritto alla cittadinanza, sia in forma esplicita⁴³ che implicita⁴⁴.

Tuttavia, anche questa seconda stagione di sviluppo del divieto di apolidia, che avrebbe dovuto essere rafforzato dalla nuova prospettiva del diritto alla cittadinanza, è stata caratterizzata da un approccio timido, volto a non determinare eccessive interferenze nella discrezionalità statale in una materia tradizionalmente considerata espressione della loro sovranità.

Infatti, la Convenzione relativa allo *status* delle persone apolidi del 1954 presenta elementi di criticità sia con riferimento all'individuazione dei soggetti destinatari delle sue misure, sia con riferimento ai contenuti. Sotto il primo profilo, la Convenzione, pur avendo il merito di costituire la prima fonte di diritto internazionale che garantisce strumenti di tutela a favore degli apolidi nell'ottica dei diritti umani, si fonda su una definizione di apolidia fortemente restrittiva, in quanto riconosce tale *status* esclusivamente agli individui che non siano considerati cittadini da parte di nessuno Stato sulla base di un criterio strettamente normativo. Come stabilisce l'art. 1 della Convenzione, infatti:

⁴⁰ D.C. BALUARTE, *The Risk of Statelessness: Reasserting a Rule for the Protection of the Right to Nationality*, in *Yale Human Rights and Development Law Journal*, 2017, pp. 47-94.

⁴¹ Risoluzione 116D (IV), 1-2.3.1948.

⁴² *Convention relating to the Status of Stateless Persons*, adottata il 28 settembre 1954 ed entrata in vigore il 6 giugno 1960.

⁴³ Vi fanno riferimento esplicito l'art. 4 Convenzione europea sulla nazionalità e l'art. 7 Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

⁴⁴ Fanno implicito riferimento all'apolidia l'art. 20 Convenzione americana dei diritti dell'uomo e l'art. 6 Carta africana dei diritti e del benessere del minore, che riconoscono il diritto alla cittadinanza, rispettivamente dell'individuo o del minore, nello Stato nel cui territorio siano nati, laddove gli stessi non abbiano diritto ad altra nazionalità.

«For the purpose of this Convention, the term “stateless person” means a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law».

Facendo dunque riferimento esclusivamente all'apolidia di diritto e non anche alle situazioni di apolidia di fatto, la Convenzione non trova applicazione nei confronti di un gran numero di individui che, pur possedendo formalmente una cittadinanza, si vedono negare i diritti che da tale *status* derivano, ovvero che non siano in grado di provare la cittadinanza, o la cui cittadinanza sia contestata. In particolare, rientrano in tale categoria i cittadini di uno Stato che tuttavia siano privati del godimento dei diritti generalmente associati al possesso di tale *status*, i soggetti la cui cittadinanza sia oggetto di contestazione in uno Stato o tra più Stati e i soggetti che non siano in grado di provare la loro cittadinanza⁴⁵.

Inoltre, sul piano dei contenuti, la Convenzione del 1954 non persegue l'obiettivo di eliminare o ridurre l'apolidia, ma si limita a prevedere forme di garanzia dei diritti degli individui apolidi.

Ad ogni modo, al di là dei limiti appena accennati, la Convenzione non ha prodotto effetti pratici a causa del limitatissimo numero di ratifiche statali. Nel 1961, infatti, anno dell'approvazione della seconda convenzione delle Nazioni Unite sull'apolidia, solo sette Stati avevano ratificato la Convenzione del 1954.

La Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961 si proponeva come uno strumento complementare alla Convenzione del 1954, volto a prevenire l'apolidia attraverso l'armonizzazione delle legislazioni statali, nel rispetto delle norme internazionali per la protezione del diritto alla cittadinanza⁴⁶.

Ad una prima lettura, la Convenzione sembra offrire ampia attuazione al diritto alla cittadinanza, prevedendo, sulla base dello schema offerto dall'art. 15 della Dichiarazione universale, da una parte, l'obbligo per gli Stati contraenti di concedere la cittadinanza alle persone nate nel loro territorio che sarebbero altrimenti apolidi⁴⁷ e, dall'altra, il divieto di revoca della stessa, qualora

⁴⁵ Secondo l'efficace classificazione di L. VAN WAAS, *Nationality Matters*, cit., in part. p. 24. Sul tema, v. anche C.A. BATCHELOR, *Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status*, in *International Journal of Refugee Law*, 1998, pp. 156-183. Sull'apolidia di fatto, si veda inoltre il report di H. MASSEY, *UNHCR and De Facto Statelessness*, UNHCR, Legal and Protection Policy Research Series/2010/01, aprile 2010.

⁴⁶ UNHCR, *Introductory Note to the Text of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*.

⁴⁷ Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, art. 1.

tale misura possa rendere la persona apolide⁴⁸ ovvero qualora da tale atto possano derivare forme di discriminazione razziale, etnica, religiosa o politica⁴⁹. Tuttavia, resta fermo il diritto degli Stati di revocare la cittadinanza attribuita per naturalizzazione nel caso di residenza all'estero del cittadino per un periodo non inferiore a sette anni consecutivi⁵⁰, nonché qualora la legge dello Stato subordini la conservazione della cittadinanza – non ottenuta per nascita sul territorio – alla residenza ovvero alla registrazione nel territorio medesimo entro un anno dal raggiungimento della maggiore età⁵¹. Inoltre, la Convenzione non vieta agli Stati contraenti di prevedere la revoca della cittadinanza, anche qualora da tale atto derivi l'apolidia dell'individuo, come stabilisce l'art. 8 comma 3, nei casi di comportamenti che dimostrino una violazione del dovere di fedeltà del cittadino nei confronti dello Stato di riferimento, che includono, in particolare, l'ipotesi in cui il cittadino renda servizi o riceva emolumenti da un altro Stato, abbia adottato comportamenti che arrechino pregiudizio agli interessi vitali dello Stato, ovvero abbia prestato giuramento o espresso una formale dichiarazione di fedeltà ad un altro Stato o dato prova della sua volontà di rompere il legame di fedeltà con lo Stato contraente⁵². Tali ultimi casi di revoca possono essere previsti dagli Stati contraenti in una dichiarazione, adottata contestualmente alla ratifica della Convenzione, esplicitamente limitata ai casi stabiliti dall'art. 8 comma 3 della Convenzione. Sebbene le ipotesi di revoca incluse nella dichiarazione debbano essere preesistenti alla ratifica della Convenzione ed esercitate nel rispetto della riserva di legge e di giurisdizione⁵³, le dichiarazioni *ex art. 8 comma 3* costituiscono in ogni caso una limitazione degli effetti della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961⁵⁴.

Pur ampliando le modalità di attuazione dell'art. 15 della Dichiarazione Universale, dunque, la Convenzione del 1961 rappresenta un limitato passo in avanti nel percorso di affermazione del diritto alla cittadinanza nel diritto internazionale, come emerge anche considerando la stessa intitolazione del documento, che non si propone di eliminare ma solo di ridurre i casi di apolidia. D'altra parte,

⁴⁸ Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, art. 1.

⁴⁹ Art. 9.

⁵⁰ Salvo che quest'ultimo non dichiari alle autorità competenti la propria volontà di conservare la cittadinanza, come stabilisce l'art. 8 c. 2 a) Convenzione sulla riduzione dell'apolidia.

⁵¹ Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, art. 8 c. 2(a).

⁵² Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, art. 8 c. 3.

⁵³ Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, art. 8 c. 3-4.

⁵⁴ L. BÜCKEN, R. DE GROOT, *Deprivation of Nationality under Article 8(3) of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, pp. 38-51.

lo stesso processo di adozione della Convenzione è stato lento e solo parzialmente concluso⁵⁵: quest'ultima, infatti, entrata in vigore solo nel 1975, è stata ratificata, al momento in cui si scrive, da 78 Paesi, nella maggior parte dei casi solo molti anni dopo la sua adozione⁵⁶. D'altra parte, diversi Stati hanno ratificato la Convenzione apponendo riserve volte a prevedere casi aggiuntivi di revoca della cittadinanza⁵⁷ o ad escludere o limitare la competenza della Corte internazionale di giustizia nelle controversie relative all'applicazione della stessa⁵⁸.

Sul piano sostanziale, invece, la Convenzione del 1961 non risolve molte delle questioni lasciate aperte dalla Convenzione del 1954. In primo luogo, come l'art. 15 della Dichiarazione Universale, nemmeno la Convenzione sulla riduzione dell'apolidia specifica quali siano gli Stati destinatari degli obblighi in essa contenuti. Inoltre, con riguardo al novero dei soggetti destinatari delle misure di tutela, quest'ultima non supera la definizione restrittiva di apolidia di diritto introdotta nel 1954 continuando a lasciare così prive di tutela le situazioni che riguardano i casi di apolidia di fatto.

Come emerge dall'analisi delle convenzioni del 1954 e del 1961, dunque, l'effettività del diritto alla cittadinanza appare estremamente limitata anche con riferimento al divieto di apolidia⁵⁹, che, come anticipato, ne costituisce il contenuto minimo.

3.b. *Diritto alla cittadinanza e divieto di discriminazioni*

Nell'analisi del contenuto effettivo del diritto alla cittadinanza così come enunciato nei trattati internazionali, emerge, insieme al divieto di apolidia

⁵⁵ Sul punto, e per una puntuale analisi del processo di adozione della Convenzione del 1961 e dei suoi contenuti, si veda P. WEIS, *The United Nations Convention on the Reduction of Statelessness, 1961*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1962, pp.1073-1090.

⁵⁶ Fino al 1975, la Convenzione era stata ratificata solo dal Regno Unito (nel 1966), dalla Svezia (nel 1969), dalla Norvegia (nel 1971), dall'Austria (nel 1972) e dall'Australia (nel 1973). Successivamente, nel 1977 è stata ratificata da Costa Rica, Danimarca e Germania, nel 1978 dal Canada, nel 1983 dal Kiribati, nel 1985 dai Paesi Bassi e dal Niger, nel 1989 dalla Libia, nel 1992 dalla Lettonia, nel 1994 dall'Armenia, nel 1996 dall'Azerbaijan e dalla Bosnia ed Erzegovina, nel 1999 dallo Swaziland e dal Cile, mentre tutte le successive ratifiche sono successive al 2000. L'Italia ha ratificato la convenzione solo nel 2015.

⁵⁷ Austria, Belgio, Brasile, Georgia, Irlanda, Giamaica, Lituania, Nuova Zelanda, Tunisia, Regno Unito.

⁵⁸ Colombia e Francia.

⁵⁹ Per una ricostruzione delle debolezze del sistema convenzionale di tutela del divieto di apolidia, cfr. C.A. BATCHELOR, *Stateless Persons: Some Gaps in International Protection*, in *International Journal of Refugee Law*, 1995, pp. 232-259.

di diritto, anche il divieto di determinare casi di discriminazione per effetto dell'applicazione delle regole di attribuzione o revoca della cittadinanza.

In effetti, l'art. 9 della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961 vieta la revoca della cittadinanza per motivi razziali, etnici, religiosi e politici. La disposizione, pur avendo il merito di introdurre il principio del divieto di discriminazioni nell'esercizio del potere di revoca della cittadinanza da parte degli Stati, non ne garantisce pienamente la tutela, escludendo le discriminazioni di genere e non prevedendo la possibilità di ampliare i casi di discriminazione vietati. Inoltre, il divieto di discriminazioni trova applicazione solo nei casi di denazionalizzazione, escludendo i casi di diniego di cittadinanza⁶⁰.

Ad ogni modo, il principio viene ribadito nelle successive fonti di diritto internazionale, come la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, che, all'art. 5 (d) (iii), prevede l'impegno degli Stati contraenti a proibire ed eliminare ogni forma di discriminazione razziale e a garantire il diritto degli individui alla cittadinanza.

Inoltre, si fondano sul rapporto tra diritto alla cittadinanza e divieto di discriminazioni le disposizioni previste da diversi strumenti di protezione dei diritti umani, che in attuazione dell'art. 15 della Dichiarazione universale prevedono il diritto alla cittadinanza, ribadendolo con riferimento ad alcune categorie specifiche di individui, come le donne, i disabili o i minori. In tal senso, gli strumenti di tutela dei diritti umani consentono di colmare alcune delle lacune del sistema convenzionale del 1954 e 1961.

In particolare, la Convenzione sulla cittadinanza delle donne coniugate, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1957 ed entrata in vigore l'anno successivo, prevede che né la celebrazione, né lo scioglimento del matrimonio tra un cittadino e uno straniero, né il cambio di cittadinanza di uno degli sposi durante il matrimonio, possa determinare effetti automatici sulla cittadinanza della moglie⁶¹.

Con riferimento ai disabili, l'art. 18 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità vieta ogni forma di discriminazione nel riconoscimento del diritto alla cittadinanza derivante dalla condizione di disabilità, prevedendo, in particolare, che le persone con disabilità «abbiano il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza e non siano private della cittadinanza arbitrariamente o a causa della loro disabilità»⁶² e che le stesse «non siano private

⁶⁰ Cfr. in tal senso L. VAN WAAS, *Nationality Matters*, cit., pp. 193-213, che, sulla base di tali considerazioni, suggerisce l'opportunità di una riforma della Convenzione, eventualmente attraverso l'adozione di un protocollo.

⁶¹ Art. 1.

⁶² Art. 24 c. 1(a).

a causa della disabilità, della capacità di ottenere, mantenere il possesso e utilizzare la documentazione relativa alla loro cittadinanza o di altra documentazione di identificazione»⁶³.

Numerosi strumenti di tutela dei diritti umani prevedono il diritto alla cittadinanza dei minori, tra i quali, in primo luogo, l'art. 24 comma 3 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, il quale stabilisce genericamente che «*Every child has the right to acquire a nationality*». Come è stato evidenziato, dai lavori preparatori della Convenzione emerge come il ristretto ambito di applicazione della stessa derivi dalla mancanza di consenso tra gli Stati sul riconoscimento del diritto alla cittadinanza⁶⁴. Inoltre, come evidenziato nei commenti generali della Commissione sui diritti umani⁶⁵, la disposizione non implica che gli Stati assumano necessariamente l'obbligo di garantire una cittadinanza a tutti i bambini nati sul loro territorio, ma si limita a richiedere a questi ultimi di adottare ogni misura appropriata, individualmente o in cooperazione con altri Stati, per assicurare la cittadinanza dei minori alla nascita⁶⁶. Tali criticità non sono superate dagli altri strumenti universali di tutela dei diritti di alcune categorie specifiche di individui, che prevedono frequentemente il diritto alla cittadinanza dei minori, ma lo formulano in termini generici, come nel caso della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989, la quale prevede che «*Il fanciullo è registrato immediatamente al momento della sua nascita e da allora ha diritto a un nome, ad acquisire una cittadinanza e, nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori e a essere allevato da essi*»⁶⁷. Analogamente, l'art. 29 della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990 prevede il generico diritto dei figli di lavoratori migranti ad un nome, alla registrazione alla nascita e ad una nazionalità, mentre il già citato art. 18 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità prevede, al comma 2, il diritto dei bambini con disabilità alla registrazione immediatamente dopo la nascita, nonché ad un nome e al diritto di acquisire una cittadinanza.

In sintesi, emerge con chiarezza come, sebbene l'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo segni uno spartiacque nell'evoluzione dei rap-

⁶³ Art. 24 c. 1(b).

⁶⁴ M.M. CHAN, *The Right to a Nationality as a Human Right*, cit., pp. 4-5.

⁶⁵ Lo *Human Rights Committee* è la commissione, composta da esperti indipendenti, incaricata di monitorare l'attuazione del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

⁶⁶ Human Rights Committee, *General Comment No. 17: Article 24 (Rights of the child)*, § 8.

⁶⁷ Art. 7 c. 1.

porti tra sovranità e cittadinanza, determinando l'attrazione di quest'ultima nell'alveo dei diritti umani, il processo di affermazione di un diritto universale alla cittadinanza sia ancora lontano dall'essersi compiuto⁶⁸. Il carattere generico e meramente declaratorio dell'enunciazione del diritto alla cittadinanza nella Dichiarazione universale, infatti, non è stato superato dalle successive convezioni in materia, che si sono invece limitate a specificarne il contenuto in alcuni ambiti determinati. Al contrario, decisivo per l'effettività del diritto a ottenere, conservare o cambiare cittadinanza è stato il contributo offerto dal diritto regionale. Tuttavia, come si vedrà in dettaglio nel paragrafo che segue, emergono notevoli differenze tra il sistema americano e gli altri sistemi regionali di protezione dei diritti dell'uomo.

4. Il diritto alla cittadinanza nel diritto regionale

Per quanto attiene al riconoscimento del diritto alla cittadinanza nell'ambito degli strumenti regionali di protezione dei diritti dell'uomo, si possono riscontrare notevoli divergenze tra il sistema americano e gli altri sistemi regionali. In effetti, ad ampie forme di riconoscimento del diritto nel sistema americano fanno da contraltare il silenzio della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. Con riferimento al sistema africano, tuttavia, occorre rilevare come sia riconosciuto il diritto alla cittadinanza dei minori – dall'art. 6 della Carta africana dei diritti e del benessere dell'infanzia – e delle donne – dall'art. 6 (g) del Protocollo alla Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle donne⁶⁹. La Dichiarazione dei diritti umani dell'associazione delle nazioni del sud est asiatico (ASEAN) e la Carta araba dei diritti umani, invece, codificano il diritto di cittadinanza, ma, in mancanza di un sistema giurisdizionale di attuazione dei due documenti, le disposizioni finiscono per rivelarsi prive di effetti concreti.

La Commissione interamericana dei diritti dell'uomo non ha esitato a dichiarare che la revoca della cittadinanza durante lo stato di assedio costituisca una pena ingiustificata in contrasto con l'art. XIX della Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo⁷⁰, nonostante i limiti della disposizione

⁶⁸ Cfr. in tal senso J. BIALOSKY, *Regional Protection of the Right to a Nationality*, in *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, 2015, pp. 153-192, in part. 159.

⁶⁹ Che prevede, in particolare, il diritto delle donne sposate di conservare la loro cittadinanza o acquistare quella del marito.

⁷⁰ Inter-American Commission on Human Rights, *Third Report on the Situation of Human Rights in Chile* (1977), p. 33-34.

sopra richiamati. In tale contesto, non stupisce che la Convenzione americana dei diritti dell'uomo, all'art. 20, obblighi gli Stati contraenti a proteggere il diritto degli individui non solo a possedere, ma anche a conservare e cambiare cittadinanza⁷¹. In effetti, la Convenzione segna un momento decisivo nel riconoscimento del diritto sancito sul piano universale, in quanto in primo luogo individua nello Stato nel quale l'individuo sia nato l'ordinamento competente al suo riconoscimento⁷² e, in secondo luogo, ne garantisce l'effettività, sottoponendo il rispetto della sua verifica alla giurisdizione della Corte interamericana dei diritti dell'uomo. Il controllo giurisdizionale del rispetto dell'art. 20 della Convenzione americana dei diritti dell'uomo, inoltre, ha consentito alla Corte di San José di elaborare un'interpretazione particolarmente espansiva del diritto alla cittadinanza, definendolo come un *inherent human right* e precisandone non solo gli ambiti di applicazione, ma anche i principi teorici sui quali trova fondamento⁷³.

Al contrario, come accennato, il diritto alla cittadinanza non è previsto né dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, né dai suoi protocolli. È stato infatti abbandonato il progetto di adozione di un protocollo addizionale alla CEDU dedicato al diritto alla cittadinanza, avviato dal Comitato di esperti per lo sviluppo dei diritti umani nel 1998, sebbene fossero emerse, sulla base delle risposte al questionario sottoposto nel corso dei lavori agli Stati del Consiglio d'Europa, alcune convergenze, con riferimento in particolare al diritto di ogni individuo ad ottenere una cittadinanza, al diritto alla cittadinanza dello Stato nel quale l'individuo è nato – qualora la sua negazione possa determinarne l'apolidia – al divieto di revoca arbitraria e al divieto di negare arbitrariamente il diritto a cambiare cittadinanza. L'abbandono del progetto, dunque, deve essere ascritto, più che al mancato raggiungimento del consenso sui contenuti, alla mancanza di volontà degli Stati ad ammettere limitazioni della propria

⁷¹ Convenzione americana dei diritti dell'uomo, art. 20: «1. *Every person has the right to a nationality.* 2. *Every person has the right to the nationality of the state in whose territory he was born if he does not have the right to any other nationality.* 3. *No one shall be arbitrarily deprived of his nationality or of the right to change it.*».

⁷² Come afferma l'art. 20 c. 2 «*Every person has the right to the nationality of the state in whose territory he was born if he does not have the right to any other nationality.*». Ha senza dubbio favorito l'accordo sullo Stato competente al riconoscimento del diritto la circostanza che, in tutti gli Stati membri dell'Organizzazione degli Stati americani, il criterio prevalente di acquisto della cittadinanza alla nascita sia lo *ius soli*.

⁷³ Inter-American Court of Human Rights, *Re Amendments to the Naturalisation Provisions of the Constitution of Costa Rica*, 1984. Sulla decisione, e più in generale sull'interpretazione espansiva dell'art. 20 Convenzione americana dei diritti dell'uomo da parte della Corte, si rinvia al par. 3.

discrezionalità in una materia che costituisce una delle massime espressioni della sovranità nazionale⁷⁴. Sebbene la Corte europea abbia parzialmente colmato la lacuna con la sua giurisprudenza, nel sistema europeo di protezione dei diritti umani la tutela del diritto alla cittadinanza resta limitata e funzionale al godimento dei diritti espressamente sanciti nella carta, come si vedrà in dettaglio nel paragrafo seguente.

Sempre nel contesto europeo, nemmeno l'adozione della Convenzione europea sulla nazionalità, nel 1996, ha consentito di porre un rimedio efficace al mancato riconoscimento del diritto alla cittadinanza nella CEDU. Apparentemente la Convenzione garantisce ampia tutela al diritto alla cittadinanza, come è agevole dedurre dai principi sanciti dall'art. 4, che richiamano le analoghe disposizioni dei principali strumenti universali dei diritti dell'uomo. I primi tre principi richiamano l'art. 15 della Dichiarazione universale: tutti hanno diritto ad una cittadinanza; l'apolidia deve essere evitata; nessuno può essere privato arbitrariamente della cittadinanza. Il quarto principio, in continuità con la Convenzione sulla nazionalità delle donne coniugate, prevede che né il matrimonio, né lo scioglimento del matrimonio tra un cittadino di uno Stato membro ed uno straniero, né il cambio di cittadinanza di uno degli sposi possono produrre effetti automatici sulla cittadinanza dell'altro. Inoltre, l'art. 5 della stessa Convenzione vieta agli Stati contraenti l'adozione di regole interne sulla cittadinanza che determinino discriminazioni di sesso, religione, razza, colore della pelle, o siano fondate sulle origini nazionali o etniche degli individui. Sulla base di tali principi, la Convenzione prevede regole dettagliate in relazione ai casi di acquisto⁷⁵ e perdita della cittadinanza⁷⁶, alle procedure relative agli stessi⁷⁷, nonché ai casi di cittadinanza multipla⁷⁸. La Convenzione inoltre stabilisce i principi relativi al riconoscimento o alla conservazione della cittadinanza nei casi di successione tra Stati⁷⁹.

Tuttavia, tali principi e regole devono essere interpretati alla luce del preambolo – che richiama espressamente la necessità di individuare, nelle questioni relative alla cittadinanza, forme di bilanciamento tra gli “interessi legittimi” tanto degli Stati che degli individui – e dell'art. 3, il quale, riproponendo quasi letteralmente il testo dell'art. 1 della Convenzione dell'Aia del 1930, riconosce la competenza degli Stati a stabilire, sulla base delle proprie rego-

⁷⁴ M.M. CHAN, *The Right to a Nationality as a Human Right*, cit., in part. pp. 7-10.

⁷⁵ Art. 6.

⁷⁶ Art. 7-8.

⁷⁷ Cap. IV, art. 10-13.

⁷⁸ Cap. V, art. 14-17; cap. VII, art. 21-22.

⁷⁹ Cap. VI, art. 18-20.

le, chi siano i propri cittadini, seppure nei limiti stabiliti dalle convenzioni internazionali, dal diritto internazionale consuetudinario e dai principi di diritto generalmente riconosciuti in materia di cittadinanza⁸⁰. La Convenzione, in altri termini, ribadisce che il rispetto dei principi e delle regole di diritto internazionale non esclude la discrezionalità degli Stati in una materia che ne esprime la sovranità. In secondo luogo, le regole e i principi previsti dalla Convenzione non trovano attuazione concreta dal momento che quest'ultima, pur rientrando nell'ambito degli strumenti normativi del Consiglio d'Europa, è sottratta alla giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo, le cui pronunce possono avere ad oggetto solo le questioni relative alla violazione delle norme della CEDU⁸¹.

Come la Convenzione europea, la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli non prevede esplicitamente il diritto alla cittadinanza. Tuttavia, la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli ha affrontato nella sua giurisprudenza il tema della cittadinanza, sulla base dell'interpretazione dell'art. 12, che prevede i diritti di circolazione, di residenza e a richiedere asilo e limita la sovranità statale in materia di immigrazione, vietando in particolare le espulsioni di massa. Inoltre, la Carta africana sui diritti e il benessere del minore riconosce il diritto alla cittadinanza dei minori all'art. 6, che risente nella sua formulazione dell'influenza esercitata dalla Convenzione dei diritti del fanciullo. La disposizione, infatti, prevede il diritto dei fanciulli ad un nome e alla registrazione immediatamente dopo la nascita, nonché il diritto ad ottenere una cittadinanza e obbliga gli Stati contraenti ad assicurare che le loro regole costituzionali riconoscano il diritto alla cittadinanza dello Stato nel quale sono nati qualora non ricorrano le condizioni per l'attribuzione della cittadinanza di nessun altro Paese. Merita di essere segnalato che la prima decisione di merito della Commissione sui diritti e il benessere dell'infanzia – incaricata di ricevere ricorsi da parte di individui, gruppi e ONG nelle materie oggetto della Convenzione – aveva ad oggetto proprio il diritto alla cittadinanza di un minore⁸².

Infine, sia la Dichiarazione dei diritti dell'uomo dell'ASEAN che la Carta araba dei diritti dell'uomo riconoscono il diritto alla cittadinanza. Infatti, l'art.

⁸⁰ L'art. 3, intitolato *Competence of the State*, stabilisce: «1. Each State shall determine under its own law who are its nationals. 2. This law shall be accepted by other States in so far as it is consistent with applicable international conventions, customary international law and the principles of law generally recognised with regard to nationality».

⁸¹ Cfr. in tal senso S. HALL, *The European Convention on Nationality and the Right to Have Rights*, in *European Law Review*, 1999, pp. 586-602.

⁸² *IHDRA and Open Society Initiative v. Kenya*, 2009, su cui si rinvia al par. 3.b.

18 della Carta ASEAN stabilisce che: «*Every person has the right to a nationality as prescribed by law. No person shall be arbitrarily deprived of such nationality nor denied the right to change that nationality*». L'art. 29 della Carta araba, invece afferma: «*Every person has the right to a nationality, and no citizen shall be deprived of his nationality without a legally valid reason. 2. The State Parties shall undertake, in accordance with their legislation, all appropriate measures to allow a child to acquire the nationality of his mother with regard to the interest of the child. 3. No one shall be denied the right to acquire another nationality in accordance with the applicable legal procedures of his country*»⁸³.

Tuttavia, nella Carta ASEAN il riferimento ai casi previsti dalla legge per il riconoscimento del diritto alla cittadinanza può generare il dubbio che la disposizione intenda conservare un certo margine di discrezionalità statale in materia. Analogamente, anche l'art. 29 della Carta araba non è esente da critiche, nella misura in cui riserva alla regolamentazione statale il diritto dei minori ad ottenere la cittadinanza materna e a cambiare cittadinanza. Ad ogni modo, non è possibile sciogliere tali dubbi interpretativi a causa della mancata istituzione, in entrambi i sistemi, di organi giurisdizionali di controllo delle rispettive convenzioni. Tale carenza, d'altra parte, rende le disposizioni appena citate prive di effetti concreti.

Attraverso l'analisi delle decisioni adottate dagli organi di controllo del rispetto delle convenzioni regionali di tutela dei diritti appena descritte è possibile trarre alcune considerazioni relative alla natura del diritto alla cittadinanza, al suo rapporto con gli altri diritti fondamentali e agli effetti della sua applicazione, specie con riferimento all'eventuale limitazione del principio di sovranità statale. Infatti, sia la giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti dell'uomo che quella della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché le decisioni non giurisdizionali della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli⁸⁴ e della Commissione di esperti sui diritti e il benessere dell'infanzia⁸⁵, hanno offerto un contributo particolarmente significativo

⁸³ Traduzione dall'arabo di M. A. Al-Midani e M. Cabanettes, con revisione di S. M. Akram.

⁸⁴ La Commissione, organo non giurisdizionale incaricato della promozione, della protezione e dell'interpretazione dei diritti previsti dalla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, è prevista dagli artt. 30-59 della Carta ed è stata istituita nel 1987, con sede ad Addis Abeba, Etiopia. Come previsto dalla Carta africana, la Commissione, pur non incaricata di porre in essere un meccanismo sanzionatorio nei confronti degli Stati, promuove la tutela dei diritti previsti dalla Carta, ne sollecita la tutela attraverso la procedura di comunicazione, di risoluzione amichevole delle controversie, di *state reporting* e di appello urgente, e ne fornisce l'interpretazione autentica.

⁸⁵ La Commissione è prevista dagli artt. 32-46 della Carta africana dei diritti e del be-

per la definizione del diritto alla cittadinanza, sottolineando lo stretto nesso che intercorre tra quest'ultimo, la tutela dei diritti fondamentali della persona e il principio di dignità umana.

4.a. Diritto esplicito e implicito alla cittadinanza

Gli organi di controllo delle convenzioni regionali di tutela dei diritti umani offrono un contributo significativo per l'interpretazione del contenuto del diritto alla cittadinanza non solo nei casi in cui, sulla base della codificazione dei testi convenzionali, sia possibile individuare un esplicito diritto alla cittadinanza, ma anche quando la protezione dello stesso, pur non codificato, si imponga in base ad una lettura sistematica delle disposizioni.

Riguardo il primo profilo, fanno riferimento ad un diritto alla cittadinanza esplicito la Corte interamericana dei diritti dell'uomo e la Commissione africana di esperti sui diritti e il benessere dei minori. In particolare, l'art. 20 della Convenzione americana dei diritti dell'uomo ha permesso alla Corte di San José, nella celebre decisione sulla revisione della Costituzione della Costa Rica, di definire la cittadinanza come un «*inherent human right*» riconosciuto dal diritto internazionale a tutti gli esseri umani⁸⁶.

La protezione del diritto alla cittadinanza, invece, si impone nonostante la mancata codificazione nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, secondo la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, che, pur non facendo esplicito riferimento al diritto alla cittadinanza nelle pronunce rese in sede contenziosa, ha tuttavia riconosciuto, in sede non contenziosa, l'esistenza di un diritto implicito alla cittadinanza nel sistema africano: in effetti, nella Risoluzione n. 234 – nell'esprimere profonda preoccupazione per il diniego o la revoca della cittadinanza di persone o gruppi di persone degli Stati africani, specie per effetto di discriminazioni – la Commissione ha dichiarato come il diritto alla cittadinanza sia un «*diritto umano fondamentale*

nessere dell'infanzia, che le attribuisce le seguenti funzioni: promuovere e proteggere i diritti sanciti dalla Carta, attraverso la raccolta e la diffusione di informazioni, la redazione di principi e regole e la cooperazione con altre istituzioni africane, regionali o internazionali; il controllo, attraverso una procedura non giurisdizionale, dell'esecuzione delle disposizioni della Carta; l'interpretazione delle disposizioni della Carta; lo svolgimento delle altre funzioni di volta in volta attribuite dall'Assemblea dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione Africana.

⁸⁶ In proposito la Corte richiama non solo l'art. 20 della Convenzione americana dei diritti dell'uomo ma anche la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo: *Inter-American Court of Human Rights, Re Amendments to the Naturalisation Provisions of the Constitution of Costa Rica*, 1984, sez. III (*Issues relating to the right to nationality*).

*implicito nell'art. 5 della Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (...) essenziale per il godimento degli altri diritti e libertà sanciti dalla Carta*⁸⁷. Inoltre, la convinzione che, a giudizio degli organi regionali di tutela di diritti umani, sia necessaria una tutela effettiva del diritto alla cittadinanza nel continente africano è confermata dal rapporto *The Right to Nationality in Africa*, redatto in attuazione della citata risoluzione, nel quale si conferma, richiamando la normativa e la giurisprudenza internazionale e regionale in materia, che il diritto alla cittadinanza costituisce un diritto fondamentale⁸⁸ e si sollecita, per garantirne il rispetto, la sua codificazione, attraverso l'approvazione di un protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

Al contrario, la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sua giurisprudenza, non ha mai fatto riferimento all'esistenza di un eventuale diritto implicito alla cittadinanza, escludendone l'esistenza nel sistema convenzionale europeo. In particolare, come ha affermato la Corte europea, la CEDU si distingue sia dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che dalla Convenzione americana. Con riferimento alla prima, nel caso *Petrapopavlovskis v. Latvia*, la Corte dichiara: «un diritto alla cittadinanza simile a quello previsto dall'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (...) non è garantito dalla Convenzione e dai suoi protocolli»⁸⁹.

Né, come affermato dalla Corte nel caso di specie, può essere rivendicato un diritto alla cittadinanza richiamando, come aveva fatto il ricorrente, la giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti dell'uomo, in quanto, a differenza della Convenzione americana, la CEDU non prevede tale diritto⁹⁰. La Corte europea, così, sottolinea le specificità del sistema convenzionale europeo dei diritti dell'uomo, rifiutando di adottare un'interpretazione espansiva delle disposizioni della Carta in dialogo con la Corte interamericana⁹¹.

Tuttavia, l'esclusione della cittadinanza dal novero dei diritti garantiti dalla Carta non impedisce alla Corte europea di giudicare su questioni che riguardano, sia pure in via indiretta, la discrezionalità statale in materia, qualora

⁸⁷ *Resolution on the Right to Nationality*, n. 234, 2013.

⁸⁸ African Union, African Commission on Human and Peoples' Rights, *The Right to Nationality in Africa*, Study undertaken by the Special Rapporteur on the Rights of Refugees, Asylum Seekers and Internally Displaced Persons, pursuant to Resolution 234 of April 2013 and approved by the Commission at its 55th Ordinary Session, May 2014.

⁸⁹ European Court of Human Rights (IV session), *Case of Petrapopavlovskis v. Latvia*, app. n. 44230/06, 13.1.2015, § 73.

⁹⁰ European Court of Human Rights, *Case of Petrapopavlovskis v. Latvia*, § 81.

⁹¹ Cfr. in tal senso l'approfondita analisi di G. MILANI, *Il diritto alla cittadinanza nella giurisprudenza della Corte EDU e della Corte IDU: le ragioni di un dialogo mancante*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2017, pp. 1-27.

dal diniego o dalla revoca della cittadinanza derivi la violazione di altri diritti o principi esplicitamente previsti dalla Carta. Tra questi ultimi, occupano uno spazio di particolare rilievo il diritto alla vita privata e familiare – con particolare riferimento al diritto all'identità personale, che, secondo la Corte, è compreso nell'art. 8 CEDU – e il principio di non discriminazione. Non sembra dunque azzardato ritenere che, sia pure in mancanza di dichiarazioni da parte della Corte, si possa ritenere immanente anche al sistema europeo di protezione dei diritti un diritto implicito alla cittadinanza, che svolge una funzione strumentale alla protezione del nucleo duro dei diritti fondamentali della persona.

D'altra parte – che sia riconosciuto in forma esplicita ovvero in forma esplicita – il diritto alla cittadinanza è considerato da parte di tutti gli organi regionali di controllo dei diritti umani meritevole di tutela proprio in quanto, in qualità di diritto ad avere diritti, garantisce, in definitiva, la dignità degli individui.

Non appare univoco, invece, l'orientamento degli organi regionali di controllo della tutela dei diritti umani in merito al riconoscimento del diritto a possedere una generica cittadinanza ovvero anche del diritto ad una specifica cittadinanza. La questione ha negli anni più recenti assunto una rilevanza crescente, soprattutto in considerazione del dibattito sulla desiderabilità o meno di riforme della legislazione nazionale in materia di cittadinanza che riconoscano, più o meno facilmente, agli stranieri il diritto a possedere la cittadinanza dello stato di immigrazione.

A tal proposito, una parte della dottrina afferma che il diritto alla cittadinanza deve essere riconosciuto a qualunque membro della società che abbia la capacità e la volontà di assumere le reciproche responsabilità della cittadinanza⁹². Tuttavia, l'approccio delle Corti e delle commissioni esaminate appare piuttosto restrittivo. In effetti, mentre è sempre riconosciuto il diritto, esplicito o implicito, ad una generica cittadinanza, che peraltro appare in linea con la concezione minima dello stesso, secondo la quale il diritto è tutelato nella misura in cui l'individuo non sia ridotto in condizioni di apolidia e non sia sottoposto a trattamenti discriminatori, il diritto ad una specifica cittadinanza è esplicitamente escluso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in varie sentenze⁹³, nelle quali si afferma che la scelta relativa allo specifico *status*

⁹² Cfr., in tal senso, E.H. BALLIN, *Citizens' Rights and the Right to be a Citizen*, Brill-Nijhoff, Leiden-Boston, 2014, in part. pp. 121 ss.

⁹³ Cfr. Cour Européenne de Droits de l'Homme, II section, *Poenaru v. Romania*, req. n. 51864/99, 13.11.2001: «*La Convention ne garantit pas, comme tel, le droit pour un étranger de rentrer ou de résider dans un pays déterminé, ni celui d'acquérir une nationalité déterminée*».

giuridico dell'individuo costituisca una materia che rientra nella discrezionalità statale⁹⁴. Al contrario, la Corte interamericana dei diritti dell'uomo non ha affrontato esplicitamente la questione della distinzione tra diritto ad una generica e ad una specifica cittadinanza. Quest'ultimo diritto, tuttavia, non pare potersi escludere sulla base dell'opinione consultiva sulla revisione delle regole sulla naturalizzazione della Costa Rica, nella quale la Corte, riconoscendo la discrezionalità statale nel prevedere condizioni di naturalizzazione, la subordina tuttavia al rispetto del principio di non discriminazione.

Ancora più problematico è il riconoscimento del diritto alla cittadinanza quale limite ai provvedimenti di revoca disposti dagli Stati nel contesto delle misure di contrasto al terrorismo. In effetti, la Corte europea dei diritti dell'uomo, chiamata a giudicare sulla questione, ribadendo che il diritto alla cittadinanza non è oggetto di tutela diretta da parte della Convenzione e dei suoi protocolli, ha affermato che le decisioni di revoca della cittadinanza sono in contrasto con il diritto alla vita privata e familiare solo qualora siano arbitrarie e determinino l'apolidia, di diritto, dell'individuo. Si tratta di uno standard di giudizio che, nel riservare un ampio margine di discrezionalità nella valutazione delle circostanze del caso, sia alla Corte europea che agli Stati, e nel confermare il carattere minimo della cittadinanza, induce frequentemente alla dichiarazione di inammissibilità dei ricorsi⁹⁵.

Appare dunque evidentemente più ampia la tutela del diritto alla cittadinanza nella giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti dell'uomo. Ad ogni modo, risulta chiara la tendenza di entrambe le Corti ad esercitare un

Nel caso di specie, la Corte rigettava la richiesta di indennizzo per l'esproprio di un immobile del ricorrente, disposto dalle autorità romene sulla base del decreto n. 223/1974, che prevedeva l'applicazione di tale misura nei casi di trasferimento all'estero dei proprietari. Analogamente, *Case of Petropavlovskis v. Latvia*, § 81: «*Under the Convention there is no "right to nationality" similar to that in Article 15 of the Universal Declaration of Human Rights*», nonché *Karassev v. Finland*, nel quale la Corte dichiara che né il diritto ad una specifica cittadinanza [par. 1 a)], né il diritto ad una generica cittadinanza [par. 1 b)] sono previsti dalla Convenzione e dai suoi protocolli. Tuttavia, solo nel secondo caso il diniego arbitrario della cittadinanza può sollevare una questione *ex art. 8 CEDU*.

⁹⁴ European Court of Human Rights (IV section), *Case of Ramadan v. Malta*, app. n. 76136/12, 21.6.2016 § 91.

⁹⁵ Cfr. European Court of Human Rights (I section), *Case of K2 v. United Kingdom*, app. n. 42387/13, 7.2.2017, che dichiara inammissibile il ricorso di un cittadino britannico naturalizzato e sudanese per nascita, e European Court of Human Rights (II section), *Case of Johansen v. Denmark*, app. n. 27801/19, 1.2.2022, che dichiara inammissibile il ricorso presentato da un cittadino danese per nascita sul territorio, in possesso anche della cittadinanza tunisina, ma con limitatissimi legami personali con la Tunisia.

certo *self-restraint* rispetto al riconoscimento di un diritto la cui affermazione rischierebbe di compromettere significativamente la discrezionalità statale.

4.b. Cittadinanza, diritti e dignità umana

L'idea che il diritto alla cittadinanza abbia una natura strumentale, funzionale alla tutela del nucleo duro dei diritti fondamentali della persona, che include, in modo particolare, il diritto all'identità personale, emerge con chiarezza in tutta la giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti dell'uomo, della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Commissione africana sui diritti dell'uomo e dei popoli. In definitiva, come dichiarato esplicitamente in alcune delle decisioni delle Corti appena menzionate, è il principio di dignità umana che si pone a fondamento del diritto alla cittadinanza.

In effetti, nella già citata decisione sulla compatibilità della revisione della Costituzione della Costa Rica con l'art. 20 della Convenzione, la Corte interamericana dei diritti, pronunciandosi, su richiesta dell'Assemblea Legislativa costaricana, sulla riforma degli art. 14⁹⁶ e 15⁹⁷ della Costituzione – che mo-

⁹⁶ Il nuovo art. 14 Cost. prevedeva che potessero acquistare la cittadinanza per naturalizzazione: gli individui, nati nei Paesi dell'America centrale, nei Paesi di lingua spagnola e nei Paesi ibero-americani, dopo cinque anni di residenza in Costa Rica; gli individui residenti negli stessi Paesi, dopo 7 anni di residenza in Costa Rica; le spose, non cittadine, di Costaricani, dopo due anni di matrimonio e di residenza continuativa in Costa Rica, nel caso in cui avessero perso la loro cittadinanza originaria; coloro che avessero ottenuto la cittadinanza onoraria da parte dell'Assemblea Legislativa. Veniva così modificato l'art. 14 della Costituzione che conferiva invece la cittadinanza per naturalizzazione: ai cittadini dei Paesi dell'America centrale, dopo un anno di residenza continuativa in Costa Rica, qualora dimostrassero buona condotta e avessero dichiarato la propria intenzione di acquistare la cittadinanza; ai nativi di Paesi di lingua spagnola e Paesi ibero-americani, dopo due anni dalla richiesta; ai cittadini, non nativi, dell'America centrale, dei Paesi di lingua spagnola e dei Paesi ibero-americani e a tutti gli altri stranieri, dopo un periodo di residenza in Costa Rica di cinque anni; alle spose, straniere, di cittadini costaricani, qualora avessero perso la propria cittadinanza originaria e avessero dimostrato l'intenzione di acquistare la cittadinanza della Costa Rica; a tutti coloro che avessero ottenuto la cittadinanza onoraria da parte dell'Assemblea Legislativa.

⁹⁷ Il nuovo art. 15 Cost. prevedeva che coloro che richiedessero la cittadinanza per naturalizzazione dovessero dare prova di buona condotta, di essere in grado di provvedere la loro sostentamento e di avere un'adeguata conoscenza della lingua spagnola. Inoltre, il richiedente sarebbe stato sottoposto ad un esame relativo alla storia e ai valori del Paese, avrebbe dovuto dichiarare di avere intenzione di risiedere regolarmente in Costa Rica e pronunciare un giuramento di rispetto dell'ordinamento costituzionale della Repubblica. Nella Costituzione previgente, invece, sulla base dell'art. 15 Cost., per ottenere la cittadinanza per naturalizzazione i richiedenti erano tenuti esclusivamente a dare dimostrazione di buona condotta, di essere in

dificavano in senso restrittivo la procedura e i requisiti per ottenere la naturalizzazione – sosteneva che, sebbene sia tradizionalmente accettato il principio secondo il quale la definizione delle regole relative all’acquisto e alla revoca della cittadinanza rientri nell’ambito della discrezionalità statale, gli ampi poteri dello Stato in materia incontrano i limiti imposti dal diritto internazionale e dal rispetto dei diritti umani⁹⁸. Come afferma la Corte, infatti, la dottrina tradizionale secondo la quale la cittadinanza è uno *status* concesso dagli Stati agli individui soggetti alla loro giurisdizione si è gradualmente evoluta fino a ritenere che la cittadinanza includa sia la giurisdizione statale che questioni relative ai diritti umani⁹⁹. La discrezionalità statale, dunque, non può estendersi fino al punto di ledere il nucleo essenziale dei diritti rappresentato dai principi di uguaglianza e non discriminazione¹⁰⁰.

La Corte interamericana conferma la natura strumentale del diritto alla cittadinanza, con particolare riferimento alla tutela del diritto di proprietà e della libertà di espressione, nel caso *Ivcher-Bronstein v. Perù*¹⁰¹, nel quale i giudici di San José erano stati chiamati a pronunciarsi in merito alla compatibilità con la Convenzione interamericana della revoca arbitraria della cittadinanza disposta dalle autorità peruviane a carico del sig. Ivcher-Bronstein, cittadino naturalizzato peruviano, azionista di maggioranza, direttore e presidente del canale televisivo *2-Frecuencia Latina*. L’atto di revoca, a giudizio della Corte, impedendogli di esercitare i diritti fondamentali derivanti dallo *status* di cittadino, era in contrasto con il diritto alla cittadinanza sancito dall’art. 20 della Convenzione americana. In particolare, sosteneva la Corte, la revoca arbitraria della cittadinanza, oltre a costituire di per sé una misura in contrasto con l’art. 20 della Convenzione, rappresentava una violazione indiretta del di-

grado di provvedere al loro sostentamento e a dichiarare la loro intenzione di risiedere regolarmente in Costa Rica.

⁹⁸ Inter-American Court of Human Rights, *Re Amendments to the Naturalisation Provisions of the Constitution of Costa Rica*, 1984, § 32.

⁹⁹ Inter-American Court of Human Rights, *Re Amendments to the Naturalisation Provisions of the Constitution of Costa Rica*, 1984, § 33.

¹⁰⁰ In *Re Amendments to the Naturalisation Provisions of the Constitution of Costa Rica*, 1984, infatti, la Corte verifica la compatibilità delle proposte di revisione con gli art. 1(1) («*The States Parties to this Convention undertake to respect the rights and freedoms recognized herein and to ensure to all persons subject to their jurisdiction the free and full exercise of those rights and freedoms, without any discrimination for reasons of race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, economic status, birth, or any other social condition*») e 24 (*Right to equal protection*) della Convenzione.

¹⁰¹ Inter-American Court of Human Rights, *Case of Ivcher-Bronstein v. Peru*, 6 febbraio 2001.

ritto di proprietà – leso dalla sospensione dei diritti di proprietà del ricorrente delle azioni di *Canal 2*¹⁰²– e della libertà di espressione di Ivcher-Bronstein. Riguardo tale ultimo profilo, in particolare, la Corte, confermando le argomentazioni della Commissione, affermava che la revoca della cittadinanza fosse stata disposta allo scopo di escludere Ivcher-Bronstein dal controllo editoriale del canale televisivo, attraverso il quale aveva denunciato gravi violazioni dei diritti umani e casi di corruzione, violando così la sua libertà di espressione, quella dei giornalisti impiegati presso il canale televisivo, nonché il diritto di tutti i cittadini peruviani di essere messi a conoscenza di fatti e opinioni¹⁰³.

Ma è nelle decisioni relative alle regole sull’acquisto della cittadinanza *iure soli* nella Repubblica Dominicana che la Corte di San José ha avuto occasione di definire con maggiore precisione la natura del diritto alla cittadinanza in relazione alla tutela degli altri diritti fondamentali della persona. Le norme sulle quali la Corte si è pronunciata erano legate alle politiche migratorie adottate dalla Repubblica Dominicana in relazione al mercato dello zucchero, sul quale, dagli anni venti fino agli anni ottanta del Novecento, l’economia dominicana era fondata. Infatti, per la coltivazione dello zucchero erano stati impiegati per tutto il ventesimo secolo numerosi immigrati haitiani, che si erano stabiliti nel Paese, dove vivevano in condizioni di particolare disagio e, in molti casi, di irregolarità. Allo scopo di assicurarsi manodopera a basso costo, tuttavia, le autorità tolleravano la presenza degli immigrati irregolari e riconoscevano la cittadinanza ai minori, di origine haitiana, nati sul territorio dominicano. In effetti, sulla base dell’art. 11 della Costituzione, tutti i nati sul territorio dominicano, ad eccezione dei figli di diplomatici stranieri o di persone “in transito”, acquistavano la cittadinanza *iure soli*.

Tuttavia, negli anni novanta del Novecento, la crisi dell’industria dello zucchero ha determinato la profonda revisione di tale politica migratoria, che si è tradotta in una vera e propria espulsione di massa della comunità haitiana¹⁰⁴, attraverso varie misure che includevano il mancato riconoscimento della cittadinanza ai figli degli immigrati irregolari. L’art. 11 Cost., infatti, è stato interpretato nel senso di includere, nell’ambito degli individui nati da persone “in transito”, anche i figli degli immigrati haitiani irregolari. Tale interpretazione è stata formalizzata nella legge sull’immigrazione del 2004, che espli-

¹⁰² Su cui v. Inter-American Court of Human Rights, *Case of Ivcher-Bronstein v. Peru*, 2001, sez. XII.

¹⁰³ Inter-American Court of Human Rights, *Case of Ivcher-Bronstein v. Peru*, 2001, sez. XIV.

¹⁰⁴ Sulla vicenda, si rinvia a V. ARAGÓN, *Statelessness and the Right to Nationality*, in *Southwestern Journal of International Law*, 2013, pp. 341-349.

citamente definiva gli immigrati “non residenti” come individui “in transito”, secondo l’art. 11 Cost¹⁰⁵. Ne derivava, da parte delle autorità dominicane, il frequente rifiuto del rilascio di documenti di identità o di registrazione nei registri anagrafici degli individui, spesso minori, nati nella Repubblica dominicana da genitori haitiani.

Contro tali misure sono stati proposti una serie di ricorsi alla Corte interamericana dei diritti dell’uomo, la quale, nel caso *Gilrs Yean Bosico v. Dominican Republic*¹⁰⁶, del 2005, ha affermato che il diniego della cittadinanza implica una violazione dell’art. 20 della Convenzione americana in quanto la discrezionalità statale nello stabilire le regole sull’acquisto e la revoca della cittadinanza è limitata, da una parte, dall’obbligo di assicurare agli individui la protezione attraverso le leggi e, dall’altra, di prevenire, evitare e ridurre l’apolidia¹⁰⁷. L’apolidia, infatti, precisa la Corte, pone l’individuo in una condizione di estrema vulnerabilità, rendendolo incapace di esercitare i più basilari diritti politici e civili. Tra di essi, in primo luogo, il diritto al nome e il diritto alla personalità giuridica, che determina la violazione della dignità umana, negando all’individuo la condizione di soggetto di diritti¹⁰⁸.

La Corte interamericana ha confermato la natura strumentale del diritto alla cittadinanza nel caso *Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic* del 2014¹⁰⁹, relativo ancora una volta alle regole sulla cittadinanza della Repubblica Dominicana, che continuavano a trovare applicazione con effetti discriminatori nei confronti degli immigrati haitiani, nonostante la decisione nel caso *Gilrs Yean Bosico*.

In effetti, la legge sull’immigrazione del 2004, impugnata innanzi alla Corte suprema di giustizia dominicana immediatamente dopo la pronuncia della Corte interamericana, era stata dichiarata conforme alla Costituzione. Secondo la Corte, in particolare, la legge non violava il principio di non discriminazione – in quanto le sue disposizioni trovavano applicazione nei confronti di tutti gli stranieri presenti sul territorio dominicano e non erano rivolte esclusivamente nei confronti della comunità haitiana – né il divieto

¹⁰⁵ Ley General de Migración, n. 285-04, art. 36.

¹⁰⁶ Inter-American Court of Human Rights, *Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic*, 8.9.2005.

¹⁰⁷ Inter-American Court of Human Rights, *Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic*, §140.

¹⁰⁸ Inter-American Court of Human Rights, *Case of the Gilrs Yean Bosico v. Dominican Republic*, § 179-181.

¹⁰⁹ Inter-American Court of Human Rights, *Case of Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic*, 28.8.2014.

di apolidia, poiché, come sosteneva la Corte, gli individui di origine haitiana ai quali veniva negata la cittadinanza dominicana avrebbero ottenuto la cittadinanza haitiana *iure sanguinis* dai loro genitori¹¹⁰. In attuazione della legge del 2004, la cui costituzionalità era stata confermata, così, la *Junta Central Electoral* – l'ente responsabile per la registrazione dei cittadini e il rilascio dei documenti di identità – continuava ad attuare la politica di denazionalizzazione di massa della comunità haitiana avviata negli anni novanta. In particolare, con la circolare n. 17 del 29 marzo 2007, invitava gli uffici dell'anagrafe a verificare la regolarità dei certificati di nascita prima di rilasciare copie di documenti di identità; inoltre, con la risoluzione n. 12 dello stesso anno, stabiliva la sospensione del rilascio di certificati di nascita con irregolarità e, laddove necessario, l'annullamento di documenti già rilasciati.

A rafforzare ulteriormente le misure introdotte, nel 2010 veniva modificato l'art. 11 Cost. con l'introduzione di una terza eccezione all'acquisto della cittadinanza *iure soli*, che – superando la decisione dalla Corte interamericana del 2005 e formalizzando l'interpretazione della disposizione sostenuta dalle autorità nazionali – escludeva dall'applicazione della regola dello *ius soli* gli individui nati da genitori residenti illegalmente sul territorio della Repubblica Dominicana¹¹¹. La riforma costituzionale consentiva di interpretare retroattivamente le disposizioni sulla cittadinanza di tutte le Costituzioni dominicane a partire dal 1929, nel senso dell'esclusione dei figli di immigrati irregolari dall'applicazione della regola di acquisto della cittadinanza *iure soli*, come stabilito dalla Corte costituzionale dominicana nel 2013¹¹².

La Corte interamericana, chiamata dunque a giudicare nuovamente sulla conformità delle regole sull'acquisto della cittadinanza dominicana con l'art. 20 della Convenzione americana, è giunta addirittura ad affermare, nel 2014,

¹¹⁰ Corte Suprema di Giustizia (nelle funzioni di Corte costituzionale), sent. 14.12.2005. Sebbene non esplicitamente dichiarato dalla Corte Suprema di Giustizia, la decisione del 2005 appariva una reazione alla decisione della Corte IDU, *Gilrs Yean Bosico v. Dominican Republic*, del 2005, come rileva V. BALUARTE, *The Risk of Statelessness: Reasserting a Rule for the Protection of the Right to Nationality*, cit., in part. pp. 67-68.

¹¹¹ Con la riforma costituzionale del 2010, infatti, l'art. 11 Cost. viene sostituito dall'art. 18 c. 3, secondo il quale acquistano la cittadinanza dominicana *iure soli*: «*People born in the national territory, with the exception of the sons and daughters of foreign members of diplomatic and consular legations, of foreigners that find themselves in transit or reside illegally in Dominican territory. All foreigners are considered people in transit as defined in Dominican laws*» (traduzione in inglese pubblicata in www.constituteprojects.org, ultimo accesso: 4.1.2019).

¹¹² Corte Costituzionale della Repubblica Dominicana, sent. n. 168/13, 25.9.2013.

che il diritto alla cittadinanza non solo si collega strettamente con gli altri diritti sanciti dalla Carta americana, ma è esso stesso parte del diritto all'identità della persona, inteso come l'insieme degli attributi e delle caratteristiche che permettono l'individuazione della persona nella società e di conseguenza include una serie di ulteriori diritti, a seconda dello specifico soggetto di diritti e delle circostanze del caso¹¹³.

Anche la Commissione africana di esperti sui diritti e il benessere dell'infanzia, nella decisione nel caso *IHDRA and Open Society Initiative v. Kenya* del 2009¹¹⁴, nel riconoscere la violazione dell'art. 6 della Carta, precisando che lo scopo della stessa disposizione è quello di prevenire e ridurre l'apolidia¹¹⁵, ha affermato che il diritto alla cittadinanza è legato strettamente al diritto all'identità individuale¹¹⁶, la cui violazione è particolarmente grave qualora sia diretta nei confronti dei minori. Inoltre, sulla base del principio di indivisibilità dei diritti previsti dalla Carta, la Commissione ha rilevato, per effetto della violazione del diritto alla cittadinanza, anche la violazione del principio di non discriminazione, del diritto alla salute e del diritto all'istruzione dei minori¹¹⁷.

Nel contesto regionale europeo, il carattere strumentale del diritto alla cittadinanza diventa essenziale allo scopo di offrire strumenti di tutela agli in-

¹¹³ Inter-American Court of Human Rights, *Case of Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic*, 2014, § 266. A sostegno di tale interpretazione, la Corte richiama il caso *Gelman v. Uruguay*, nel quale era stato affermato che «*The right to identity is not expressly established in the Convention. However, Article 29(c) of this instrument establishes that '[n]o provision of this Convention shall be interpreted as [...] precluding other rights or guarantees that are inherent in the human personality or derived from representative democracy as a form of government*»: Inter-American Court of Human Rights, *Gelman v. Uruguay*, 24.11.2011.

¹¹⁴ African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, *Institute for Human Rights and Development in Africa and Open Society Justice Initiative on Behalf of Children of Nubian Descent in Kenya v. The Government of Kenya*, n. 002/Com/002/2009.

¹¹⁵ African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, *Institute for Human Rights and Development in Africa*, § 44.

¹¹⁶ African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, *Institute for Human Rights and Development in Africa*, § 58.

¹¹⁷ African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, *Institute for Human Rights and Development in Africa*, § 58-65. La Commissione inoltre ha precisato la stretta interconnessione che intercorre tra diritto alla cittadinanza e principio di non discriminazione, con particolare riferimento alla discriminazione di genere, nel caso *African Centre of Justice and Peace Studies (ACJPS) and People's Legal Aid Centre (Place) v. The Government of Republic of Sudan*, com. n. 005/Com/001/2015, dec. n. 002/2018. Per un primo commento su tale ultima decisione, si veda L. MANCA, *La violazione del principio di non discriminazione in materia di cittadinanza di fronte al Comitato africano di esperti sui diritti ed il benessere del minore*, in *Federalismi.it – Focus Africa*, 2019, pp. 2-12.

dividui ai quali sia revocata o negata la cittadinanza, in mancanza di esplicite disposizioni nel testo convenzionale.

In effetti, come anticipato, la Corte europea dei diritti dell'uomo non è mai giunta sino ad ammettere l'esistenza di un diritto "europeo" alla cittadinanza. Tuttavia, nel caso *Karashev*, del 1999, ha affermato che, sebbene il diritto alla cittadinanza, in quanto tale, non sia previsto dalla Convenzione e dai suoi protocolli, non possa essere escluso che il diniego della cittadinanza possa determinare la violazione dell'art. 8 CEDU, nei casi in cui sia arbitrario e produca effetti negativi sulla vita privata e familiare dell'individuo¹¹⁸.

Tale approccio è confermato nelle decisioni successive, nelle quali la Corte precisa che il diritto alla vita privata e familiare include anche il diritto all'identità sociale dell'individuo. Tale interpretazione dell'art. 8 CEDU¹¹⁹ costituisce il fondamento della decisione nel caso *Genovese v. Malta*¹²⁰, nel quale la Corte ritiene che la legislazione maltese sulla cittadinanza sia in contrasto con la CEDU nella misura in cui intacca l'identità sociale dell'individuo¹²¹ ed integra una discriminazione¹²² priva di giustificazione obiettiva e ragionevole.

Analogamente, nel caso *Kurić v. Slovenia*¹²³, chiamata a giudicare sulla compatibilità con la CEDU delle leggi sulla cittadinanza della Repubblica di Slovenia adottate a seguito dell'indipendenza del Paese dalla Repubblica Federale di Jugoslavia, la Corte ha affermato che, sebbene la Convenzione non preveda espressamente il diritto alla cittadinanza, la negazione arbitraria della stessa può determinare, in alcune circostanze, una violazione dell'art. 8 CEDU, a causa del suo impatto sulla vita privata e familiare.

Il caso trae origine dal ricorso presentato contro la Repubblica di Slovenia da Milan Makuc, Mustafa Kurić, Ljubomir Petreš, Jovan Jovanović, Velimir Dabetić, Ana Mezga, Ljubenka Ristanović, Tripun Ristanović, Ali Berisha, Ilfan Sadik Ademi e Zoran Minić, che sostenevano di essere stati

¹¹⁸ European Court of Human Rights (IV session), *Case of A. Karashev v. Finland*, app. n. 31414/96, 12.1.1999.

¹¹⁹ CEDU, art. 8.

¹²⁰ European Court of Human Rights (IV session), *Case of Genovese v. Malta*, app. n. 53124/09, 11.10.2011.

¹²¹ European Court of Human Rights, *Case of Genovese v. Malta*, § 33.

¹²² In violazione dell'art. 14 CEDU.

¹²³ European Court of Human Rights (III session), *Case of Kurić and Others v. Slovenia*, app. n. 26828/06, 13.7.2010. La sentenza è stata successivamente confermata dalla Grande Camera: European Court of Human Rights (GC), *Case of Kurić and Others v. Slovenia*, app. n. 26828/06, 12.3.2014. Per un commento alla decisione della terza sessione, sia consentito il rinvio a M. DICOSOLA, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e i "cancellati"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, pp. 157-163.

privati del diritto di residenza, e dunque “cancellati”, per effetto dell’applicazione della legge sulla cittadinanza approvata dalla Slovenia subito dopo la secessione dalla Repubblica federale socialista di Jugoslavia¹²⁴. Infatti, la legge sulla cittadinanza del 1991 prevedeva, all’art. 39, che fossero cittadini sloveni coloro che possedevano la cittadinanza della repubblica slovena prima dell’indipendenza. A tale modalità di acquisto della cittadinanza *ex lege* si aggiungeva poi la possibilità di acquistare la cittadinanza in via opzionale, sulla base di una richiesta, come stabiliva l’art. 40 della legge. In tal modo, potevano ottenere la cittadinanza slovena i cittadini jugoslavi, che, pur non possedendo la cittadinanza della repubblica slovena prima dell’indipendenza, fossero tuttavia residenti permanenti nel suo territorio. La norma ha trovato applicazione, in particolare, rispetto a diverse centinaia di migliaia di persone, emigrate, prevalentemente per motivi economici, dalle altre repubbliche verso la Slovenia e che non avevano mai acquistato la cittadinanza di questa repubblica, ma, iscritti nel registro dei residenti permanenti, godevano dei diritti riservati ai cittadini jugoslavi, esercitabili anche in Slovenia. Costoro, per ottenere la cittadinanza della nuova Repubblica slovena, avrebbero dovuto dimostrare che, alla data dell’indipendenza, possedevano la residenza permanente ed erano effettivamente domiciliati in Slovenia. Attraverso tali condizioni, cioè, si richiedeva di dimostrare l’esistenza di un concreto legame con la Repubblica slovena. Tuttavia, l’applicazione degli articoli 39 e 40 della legge sulla cittadinanza del 1991 è apparsa sin da subito problematica, in particolare con riferimento a tutti coloro che, entro il termine stabilito dalla legge, non erano stati in grado di provare di essere registrati come residenti permanenti in Slovenia alla data dell’indipendenza ovvero che, non adeguatamente informati, non avevano presentato la richiesta per ottenere la cittadinanza. Costoro, senza alcun preavviso da parte delle autorità amministrative slovene, sono stati automaticamente cancellati dal registro dei residenti permanenti e sottoposti all’applicazione della legge sugli stranieri¹²⁵.

Quella che è stata realizzata ad opera delle istituzioni della giovane Repubblica slovena è stata una segreta “cancellazione” di tutti coloro rispetto ai quali non avevano trovato applicazione gli art. 39 e 40 della legge e che sono stati pertanto privati di tutti i più elementari diritti, tra i quali, in particolare, i diritti sociali e politici¹²⁶.

¹²⁴ Zakon o državljanstvu Republike Slovenije, in Gazz. Uff., n. 1/91-I, 30/91, 96/2002.

¹²⁵ Zakon o tujcih, in Gazz. Uff., n. 1/91-I.

¹²⁶ Per una trattazione più approfondita, si veda J. DEDIĆ, J. JALUŠIČ, J. ZORN (eds.), *The Erased: Organised Innocence and the Politics of Exclusion*, Ljubljana, Peace Institute –

Nell'accogliere il ricorso, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che l'art. 8 della Convenzione protegge anche il diritto di stabilire e sviluppare relazioni con altri esseri umani e coinvolge anche aspetti relativi all'identità sociale degli individui. L'interferenza con il diritto alla vita privata e familiare, inoltre, secondo la Corte, non è giustificata nemmeno sulla base del secondo comma dell'art. 8, il quale libera le autorità pubbliche da responsabilità nel caso in cui la loro azione sia stata esercitata sulla base della legge e sia necessaria negli interessi della sicurezza nazionale e pubblica, del benessere economico del Paese, della difesa dell'ordine pubblico e della prevenzione dei reati, della protezione della salute o delle morale, o infine della tutela dei diritti e delle libertà altrui. La Corte europea, infatti, afferma che la cancellazione era stata realizzata sulla base di atti normativi nazionali in contrasto con i principi di uguaglianza e dello stato di diritto, come già rilevato dalla Corte costituzionale slovena che ne aveva dichiarato l'incostituzionalità e dalla cui opinione la Corte europea sostiene di non volersi discostare¹²⁷.

Come la Corte europea dei diritti dell'uomo, la Commissione africana sui diritti dell'uomo e dei popoli non si è sottratta al compito di giudicare sulle norme degli Stati dell'Unione africana in tema di cittadinanza, a causa dell'impatto delle stesse sul nucleo duro dei diritti garantiti dalla Carta africana, la cui violazione determina una lesione della dignità umana. Merita di essere segnalato, in tal senso, il caso *Modise v. Botswana*¹²⁸. Il ricorrente, fondatore e leader del partito di opposizione *Botswana National Front*, riteneva infatti di aver ingiustamente subito il diniego della cittadinanza da parte delle autorità del Botswana a causa delle sue attività politiche. La Commissione, pur non facendo alcun espresso riferimento al diritto alla cittadinanza, da una parte ha affermato che la posizione del Governo, secondo la quale non erano integrati i requisiti previsti dalla Costituzione per l'attribuzione della cittadinanza, non era convincente e, dall'altra, sottolineava come la decisione determinasse la violazione di vari diritti sanciti dalla Carta, tra i quali in primo luogo il diritto alla dignità umana¹²⁹, il diritto alla vita familiare¹³⁰, la libertà di circolazio-

Institute for Contemporary Social and Political Studies, 2003; J. ZORN, U. LIPOVEČ ČEBRON (eds.), *Once Upon an Erasure: From Citizens to Illegal Residents in the Republic of Slovenia*, Ljubljana, Študentska založba, 2008.

¹²⁷ Ustavno Sodišče, št. U-I-284/94, 4.2.1999; U-I-346/02, 3.4.2003.

¹²⁸ African Commission on Human and Peoples' Rights, *J. Modise v. Botswana*, 97/93_14AR.

¹²⁹ African Charter on Human and Peoples' Rights, art. 5.

¹³⁰ African Charter on Human and Peoples' Rights, art. 18.

ne¹³¹, il diritto di proprietà¹³², a causa delle pesanti conseguenze finanziarie della decisione, nonché il diritto di partecipazione politica¹³³.

In sintesi, dall'analisi delle decisioni appena proposta, emerge l'esistenza di un nucleo duro di diritti, collegati in particolare all'identità personale o sociale della persona, la cui violazione deriva dal mancato rispetto del diritto alla cittadinanza. Hannah Arendt – che per prima ha teorizzato l'esistenza di un diritto alla cittadinanza, il cui mancato rispetto determina il fallimento dell'intero sistema dei diritti umani – ha fatto riferimento, in proposito, alla violazione della dignità umana. E in effetti, la categoria della dignità consente di racchiudere efficacemente i numerosi diritti ritenuti violati per effetto della negazione della cittadinanza nelle decisioni esaminate.

La Corte interamericana dei diritti dell'uomo fa esplicito riferimento al principio di dignità nell'opinione consultiva sulla revisione della Costituzione della Costa Rica, sostenendo che i principi di uguaglianza e non discriminazione, che giustificano l'incompatibilità della riforma delle disposizioni costituzionali relative alla naturalizzazione con l'art. 20 della Carta Americana dei diritti dell'uomo, affondano le loro radici nel riconoscimento della centralità della dignità degli individui nel sistema dei diritti umani¹³⁴. Nel caso *Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic* emerge come il rapporto tra cittadinanza, diritti e dignità umana sia ancora più stretto: nella decisione del 2014, infatti, si riconosce la centralità del diritto all'identità personale in quanto «consustanziale» ai diritti umani e alla dignità. Attraverso il riferimento al diritto all'identità personale, pertanto, la Corte conferma il nesso tra diritto alla cittadinanza e dignità umana, sul quale si fonda il divieto di revoca della prima, qualora da tale atto possa derivare l'apolidia dell'individuo.

Analogamente, il principio di dignità umana costituisce il fondamento del diritto alla cittadinanza nelle decisioni della Commissione africana di esperti sui diritti e il benessere dell'infanzia e della Commissione africana sui diritti dell'uomo e dei popoli. La prima, nel caso *IHDRA and Open Society Initiative v. Kenya* del 2009, afferma come il diniego della cittadinanza da parte del Governo costituisca una violazione della dignità e del miglior interesse dei minori¹³⁵. La Commissione africana sui diritti dell'uomo e dei popoli, invece, nel caso *Modise v. Botswana*, fa riferimento all'art. 5 della Carta africana dei

¹³¹ African Charter on Human and Peoples' Rights, art. 12.

¹³² African Charter on Human and Peoples' Rights, art. 14.

¹³³ African Charter on Human and Peoples' Rights, art. 13.

¹³⁴ Cfr. in particolare Inter-American Court of Human Rights, *Re Amendments to the Naturalisation Provisions of the Constitution of Costa Rica*, 1984, § 55-56.

¹³⁵ *Institute for Human Rights and Development in Africa*, § 57.

diritti dell'uomo, che prevede esplicitamente il diritto al rispetto della dignità, «*inherent in a human being*»¹³⁶.

In conclusione, sulla base dell'analisi delle decisioni rese dagli organi regionali di protezione dei diritti umani appena proposta, è possibile ritenere che il principio di dignità umana costituisca il fondamento ultimo del diritto alla cittadinanza degli individui, la cui violazione giustifica anche possibili interferenze con la discrezionalità statale in una materia da sempre considerata espressione della loro sovranità.

4.c. *Gli effetti del diritto alla cittadinanza*

Affermata l'esistenza di un diritto alla cittadinanza – tanto esplicito, nei casi in cui sia espressamente previsto dai testi normativi regionali, quanto implicito, quando sia dedotto sulla base della lettura sistematica delle disposizioni degli stessi – funzionale alla tutela del nucleo essenziale dei diritti dell'uomo e fondato sul principio di dignità umana, le decisioni degli organi regionali di garanzia dei diritti consentono di verificarne gli effetti in relazione alla discrezionalità statale nell'adozione e/o applicazione di misure relative alla cittadinanza.

Il primo effetto consiste nel divieto di revoca arbitraria della cittadinanza. Il divieto, previsto espressamente dall'art. 20 della Convenzione americana, è stato applicato e precisato dalla Corte di San José, mentre è stato introdotto per via giurisprudenziale dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. In particolare, la Corte interamericana specifica che il diritto alla cittadinanza implica il divieto di revoca arbitraria, nella misura in cui quest'ultima lo priverebbe dei diritti politici e dei diritti civili: «*[t]he right to a nationality provides the individual with a minimum measure of legal protection in international relations, through the link his nationality establishes between him and the State in question; and second, the protection therein accorded the individual against the arbitrary deprivation of his nationality, without which he would be deprived for all practical purposes of all his political rights as well as of those civil rights that are tied to the nationality of the individual*»¹³⁷.

¹³⁶ African Charter on Human and Peoples' Rights, art. 5: «*Every individual shall have the right to the respect of the dignity inherent in a human being and to the recognition of his legal status. All forms of exploitation and degradation of man, particularly slavery, slave trade, torture, cruel, inhuman or degrading punishment and treatment shall be prohibited*».

¹³⁷ Inter-American Court of Human Rights, *Castillo Petruzzi et al.*, 30.5.1999, §100; *Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Constitution of Costa Rica*, §34; *Ivcher-Bronstein v. Peru*, 6 febbraio 2001, § 87.

Come anticipato, pur in mancanza di un analogo divieto nella CEDU, la Corte di Strasburgo, nel caso *Ramadan v. Malta*¹³⁸, afferma che la revoca arbitraria della cittadinanza può in taluni casi determinare la violazione dell'art. 8 CEDU a causa del suo impatto sulla vita privata dell'individuo¹³⁹. Nel caso di specie, la Corte era stata adita dal sig. Ramadan allo scopo di giudicare sulla compatibilità con la Convenzione dell'atto di revoca della cittadinanza disposto a suo carico dalle autorità maltesi. Il ricorrente, infatti, di origini egiziane, aveva acquistato la cittadinanza maltese per matrimonio. Tale *status*, tuttavia, gli era stato revocato in seguito all'annullamento del matrimonio stesso per simulazione, ritenendo che fosse stato contratto al solo scopo di ottenere la cittadinanza. La sentenza, che si conclude con il rigetto del ricorso, in quanto la revoca non viene considerata arbitraria, consente tuttavia alla Corte di stabilire che, in linea di principio, è possibile ritenere in contrasto con la Convenzione un atto di revoca arbitraria della cittadinanza, nel caso in cui ne derivi la violazione dell'art. 8 CEDU, e di precisare in quali casi la revoca (non) debba essere considerata arbitraria. Analizzando la motivazione della Corte, infatti, emerge come la revoca non sia arbitraria e sia dunque ammissibile qualora coperta da riserva di legge e giurisdizione, oltre che disposta nel rispetto di tutte le garanzie processuali per l'individuo, tra le quali in particolare idonei mezzi per assicurare il diritto di difesa¹⁴⁰.

L'arbitrarietà della misura, dunque, costituisce il criterio in base al quale entrambe le Corti ritengono di poter interferire con la discrezionalità statale in materia di cittadinanza. Tuttavia, la nozione di arbitrarietà, che trova largo utilizzo nel diritto internazionale, è di difficile definizione e, secondo molti autori, si ricollega al divieto di discriminazioni¹⁴¹. Resta fermo che, riconoscendo agli Stati il potere di revocare la cittadinanza purché non arbitrariamente, resti salva, sia pure entro certi limiti, quella discrezionalità che l'inclusione della cittadinanza tra i diritti umani intendeva limitare. Alla luce di tali considerazioni, anche la tutela che il diritto sovrastatale, sulla base della lettura dei testi di riferimento, offre al diritto alla cittadinanza è minima e sembra perseguire

¹³⁸ European Court of Human Rights (IV session), *Case of Ramadan v. Malta*, app. n. 76136/12, 21.6.2016. Per un commento, si veda C. CIPOLLETTI, *Il diritto alla cittadinanza e il rispetto della vita privata e familiare nella sentenza Ramadan v. Malta della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, pp. 1195-1204.

¹³⁹ European Court of Human Rights, *Case of Ramadan v. Malta*, § 85.

¹⁴⁰ European Court of Human Rights, *Case of Ramadan v. Malta*, § 86-87.

¹⁴¹ Cfr. L. VAN WAAS, *Nationality Matters*, cit., in part. pp. 93-120.

l'obiettivo, più che di limitare la sovranità statale, di bilanciarla con il rispetto dei diritti umani riconosciuti a livello internazionale.

Oltre al divieto di revoca arbitraria, in virtù del diritto alla cittadinanza, agli Stati è vietato negare la cittadinanza nei casi in cui tale misura possa determinare l'apolidia degli individui, sia arbitraria o determini forme di discriminazione.

In particolare, la Corte interamericana dei diritti dell'uomo ha stabilito l'incompatibilità tra l'art. 20 della Convenzione americana e le misure di diniego della cittadinanza previste dalla base della legge nazionale nel già citato caso *Gilrs Yean Bosico v. Dominican Republic*, che, come anticipato, trae origine dal rifiuto delle autorità della Repubblica Dominicana di riconoscere la cittadinanza dominicana a Dilcia Oliven Yean e Violeta Bosico Cofi, due bambine nate sul territorio della Repubblica Dominicana da madre dominicana e padre haitiano. Secondo le autorità dominicane, infatti, gli haitiani dovevano essere considerati migranti "in transit" e di conseguenza, ex art. 11 Cost., non trovava applicazione nei loro confronti la regola di acquisto della cittadinanza *iure soli*.

Accogliendo il ricorso, invece, la Corte ribalta le argomentazioni della Repubblica Dominicana, dichiarando che il diniego della cittadinanza costituisce una violazione dell'art. 20 della Convenzione americana nel caso in cui dalla sua applicazione possa derivare l'apolidia degli individui. In particolare, secondo la Corte: «a. *Lo status di migrante di una persona non può costituire una condizione per la concessione della cittadinanza, né una giustificazione per la revoca del diritto alla cittadinanza o del diritto a godere dei suoi benefici; b. Lo status di migrante di un individuo non si trasmette ai suoi figli; c. Il fatto che una persona sia nata sul territorio di uno Stato è l'unico elemento che richiede di essere provato per l'acquisto della cittadinanza, nel caso di quelle persone che non avrebbero diritto ad altra cittadinanza qualora fosse loro negata la cittadinanza del Paese nel quale sono nate*»¹⁴².

Il divieto di diniego della cittadinanza nel caso in cui da tale misura possa derivare l'apolidia degli individui è ulteriormente rafforzato nel già citato caso *Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic* del 2014, nel quale vengono censurate le disposizioni costituzionali e legislative¹⁴³ sulla base delle quali veniva negata la cittadinanza *iure soli* ai figli di immigrati haitiani nati sul territorio dominicano. Come specifica la Corte, infatti, sulla base dell'art.

¹⁴² Inter-American Court of Human Rights, *Case of Ivcher-Bronstein v. Peru*, 2001, § 156, trad. dall'inglese mia.

¹⁴³ Art. 18 c. 3 Cost., che riformava, nel 2010, l'art. 11 Cost., nonché decreto n. 327/13 del 29/11/2013 e legge n. 169/14 del 23 maggio 2014.

20(2) della Convenzione interamericana, gli Stati hanno l'obbligo di assicurare l'esercizio dei diritti a tutti gli individui soggetti alla loro giurisdizione. Di conseguenza, qualora intendano negare la cittadinanza a minori nati sul loro territorio, devono essere certi che gli stessi possano acquisire un'altra cittadinanza¹⁴⁴. Al contrario, qualora non possano determinare con certezza che un minore nato sul loro territorio possa ottenere la cittadinanza di un altro Stato, hanno l'obbligo di concedere la cittadinanza *ex lege*, per evitare che si determini una situazione di apolidia alla nascita¹⁴⁵. La Corte, dunque, estende l'applicazione della regola dell'attribuzione della cittadinanza ai minori nati sul territorio di uno Stato ai casi di mero "rischio di apolidia"¹⁴⁶.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto il principio in base al quale anche il diniego della cittadinanza possa integrare una violazione degli art. 8 e 14 della CEDU nel già citato caso *Karashev*, sulla base del ricorso presentato dal sig. Karashev, nato in Finlandia ma di origini russe. Le autorità finlandesi avevano rigettato la richiesta di cittadinanza del sig. Karashev, ritenendo che non fosse applicabile nei suoi confronti l'art 1 (4) della legge sulla cittadinanza, che riconosceva tale *status* ai minori nati in Finlandia solo qualora non fossero integrate le condizioni per ottenere un'altra cittadinanza. A giudizio delle autorità finlandesi, infatti, Karashev possedeva la cittadinanza russa. La Corte, pur rigettando nel caso specifico il ricorso, afferma il principio secondo il quale, pur in mancanza di un diritto alla cittadinanza nella CEDU e nei suoi protocolli, l'eventuale violazione dell'art. 8 CEDU permette di censurare il diniego arbitrario della cittadinanza da parte delle autorità statali.

Il principio così espresso ha consentito alla Corte europea di accogliere i successivi ricorsi relativi a casi di diniego di cittadinanza, come in *Genovese v. Malta*, pronunciato a seguito del ricorso del sig. Genovese contro la Repubblica di Malta, che gli negava la cittadinanza *ex art. 5* della legge sulla cittadinanza maltese, per via dell'assenza del vincolo matrimoniale tra i genitori. Secondo la Corte, il diniego della cittadinanza era arbitrario in quanto la legge, distinguendo tra figli nati nel matrimonio e figli illegittimi, si poneva in

¹⁴⁴ Inter-American Court of Human Rights, *Case of Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic*, 28 agosto 2014, § 259.

¹⁴⁵ Inter-American Court of Human Rights, *Case of Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic*, 28 agosto 2014, § 261.

¹⁴⁶ Per l'analogia tra il rischio di apolidia e l'apolidia di fatto, la decisione della Corte interamericana è stata oggetto di critica in dottrina: v. in tal senso D.C. BALUARTE, *The Risk of Statelessness: Reasserting a Rule for the Protection of the Right to Nationality*, cit., in part. pp. 72-88.

contrasto con il diritto alla vita privata e familiare e costituiva un'irragionevole violazione del principio di non discriminazione *ex art. 14 CEDU*.

Anche nel caso *Kurić c. Slovenia* la Corte di Strasburgo riconosce che il diniego della cittadinanza, seppur disposto in conformità alle leggi che regolano la successione tra Stati, può porsi in contrasto con il diritto alla vita privata e familiare e produrre irragionevoli effetti discriminatori.

Nell'ambito delle organizzazioni africane di tutela dei diritti, il diniego della cittadinanza è censurato sia dalla Commissione africana di esperti sui diritti e il benessere dei minori, nel caso *IHDRA and Open Society Initiative v. Kenya* del 2009¹⁴⁷, che dalla Commissione africana sui diritti dell'uomo e dei popoli, nel caso *Modise v. Botswana*.

5. Il diritto alla cittadinanza nell'Unione Europea tra sovranità statale e integrazione comunitaria

A partire dal Trattato di Maastricht, che ha formalizzato la giurisprudenza della Corte di giustizia degli anni settanta, il sistema multilivello europeo si connota per la previsione, in aggiunta alla cittadinanza dei singoli Stati membri, della cittadinanza europea, dalla quale deriva il godimento dei diritti stabiliti dai trattati, che comprendono in particolare la libertà di circolazione e soggiorno¹⁴⁸, il diritto di voto alle elezioni al Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza¹⁴⁹, il diritto alla protezione consolare e diplomatica in qualsiasi Stato membro¹⁵⁰, il diritto di petizione al Parlamento europeo¹⁵¹, il diritto di ricorso al Mediatore europeo, il diritto di iniziativa legislativa¹⁵² e il diritto di non discriminazione¹⁵³.

¹⁴⁷ African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, *Institute for Human Rights and Development in Africa and Open Society Justice Initiative on Behalf of Children of Nubian Descent in Kenya v. The Government of Kenya*, n. 002/Com/002/2009.

¹⁴⁸ TFUE, art. 20 c. 2(a), 21 e direttiva 2004/38/CE.

¹⁴⁹ TFUE, art. 20 c. 2(b).

¹⁵⁰ TFUE, art. 20 c. 2(c).

¹⁵¹ TFUE, art. 20 c. 2(d).

¹⁵² TUE, art. 11 c. 4, in base al quale i cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa di invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati.

¹⁵³ TFUE, art. 18-19.

Sebbene la cittadinanza europea sia stata definita dalla Corte di giustizia, a partire dal celebre caso *Grzelczyk*, come lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri¹⁵⁴, l'incerta natura dell'Unione Europea, in bilico tra federazione e associazione di Stati sovrani, si riflette nei caratteri della cittadinanza prevista dai trattati¹⁵⁵, in particolare con riferimento alle regole sull'acquisto e la revoca della stessa e all'eventuale titolarità del diritto alla cittadinanza.

In effetti, a garanzia della conservazione della sovranità degli Stati, pur nel perseguimento di una sempre maggiore integrazione sovranazionale, il Trattato di Maastricht e tutti i trattati successivi precisano che la cittadinanza dell'Unione – e i diritti che ne derivano – non sostituiscono la cittadinanza nazionale, alla quale, al contrario si aggiungono: acquista la cittadinanza europea chiunque possieda la cittadinanza di uno Stato membro, sulla base delle regole dello Stato stesso¹⁵⁶. La cittadinanza europea, dunque, si configura come una cittadinanza “duale”¹⁵⁷, derivata dalla cittadinanza nazionale¹⁵⁸. La mancata attribuzione all'Unione del potere di stabilire le regole per l'acquisto della cittadinanza europea, così, induce a dubitare della stessa possibilità di ascrivere tale *status* alla categoria della cittadinanza¹⁵⁹.

La natura esclusivamente aggiuntiva della cittadinanza europea è confermata dalla dichiarazione n. 2 annessa al Trattato europeo sulla nazionalità

¹⁵⁴ *Rudy Grzelczyk contro Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, 20 settembre 2001, racc. 2001 I-06193, nel quale si affermava: «*Union citizenship is destined to be the fundamental status of nationals of the member states, enabling those who find themselves in the same situation to enjoy the same treatment in law irrespective of their nationality, subject to such exceptions as are expressly provided for.*».

¹⁵⁵ Cfr. J. SHAW, *EU Citizenship: still a fundamental status?*, EUI Working Papers, RSCAS 2018/14, p. 1, che definisce la cittadinanza europea «*paradoxical in nature: formally constitutionalised in the Union's treaty framework, yet dependent upon national citizenship to provide the gateway to membership. Its fate remains intimately tied to the broader question of the trajectory of European integration, as well as to changing perspectives about the character of citizenship as a membership status.*».

¹⁵⁶ TUE, art. 9, TFUE, art. 20 c. 1.

¹⁵⁷ Secondo la definizione di V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Il Mulino, 1994, in part. pp. 61-109.

¹⁵⁸ Sulla natura derivata della cittadinanza europea, v. C. CLOSA, *The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union*, in *Common Market Law Review*, 1992, pp. 1137-1169; ID., *Citizenship of the Union and Nationality of Member States*, in *Common Market Law Review*, 1995, pp. 487-518; R. KOVAR, D. SIMON, “*La citoyenneté européenne*”, in *Cahiers de droit européen*, 1993, pp. 285-316; P. GARGIULO, L. MONTANARI, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, cit., in part. pp. 109-224; L. MONTANARI, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012, pp. 1-29.

¹⁵⁹ Cfr. in tal senso M. CARTABIA, voce *Cittadinanza europea*, cit.

degli Stati membri, in cui si legge: «*The Conference declares that, wherever in the Treaty establishing the European Community reference is made to nationals of the Member States, the question whether an individual possesses the nationality of a Member State shall be settled solely by reference to the national law of the Member State concerned*»¹⁶⁰.

Ancora più chiaramente, la sezione A della Decisione dei capi di Stato e di governo al Consiglio europeo di Edimburgo del 12 dicembre 1992 afferma che la cittadinanza europea attribuisce i diritti aggiuntivi e le garanzie stabilite dal Trattato di Maastricht, ma non sostituisce in alcun modo la cittadinanza statale¹⁶¹. Inoltre, la cittadinanza europea non interferisce con le regole per l'acquisto della cittadinanza statale, la cui definizione resta sempre riservata alle leggi degli Stati. Il mancato riconoscimento dell'autonomia della cittadinanza europea, e delle regole per il suo acquisto o la sua revoca, paradossalmente, finisce così per rafforzare il principio della giurisdizione esclusiva statale in materia di cittadinanza¹⁶² all'interno dell'ordinamento comunitario, che al contrario, appariva volto, se non al superamento, alla trasformazione del principio tradizionale della sovranità statale.

Sin da queste brevi premesse, emerge con evidenza come la stretta interconnessione tra cittadinanza europea e nazionale ponga delle problematiche del tutto nuove rispetto al tema del diritto alla cittadinanza.

In effetti, nell'ordinamento comunitario, alla sovrapposizione tra cittadinanza nazionale ed europea corrisponde la sovrapposizione tra la eventuale titolarità a due diversi diritti, che si collocano su piani diversi, ancorché interdipendenti. È evidente, infatti, che l'eventuale diritto alla cittadinanza europea sia strettamente dipendente dal diritto alla cittadinanza nazionale, la cui negazione implica l'inevitabile perdita di tutti i diritti derivanti dalla prima. Di conseguenza, se, da una parte, la natura aggiuntiva della cittadinanza europea tende a confermare il carattere tutto interno del diritto alla cittadinanza, dall'altra questo stesso carattere richiede il ripensamento dei margini di discrezionalità statale nelle regole di attribuzione o revoca della stessa¹⁶³.

¹⁶⁰ Treaty on European Union - Declaration on nationality of a Member State, 11992M/AFI/DCL/02, Official Journal C 191, 29/07/1992 P. 0098.

¹⁶¹ European Council in Edinburgh, 11-12 December 1992, Conclusions of the Presidency, EC Bull. 12-1992.

¹⁶² Come emerge dall'analisi di C. Closa, *Citizenship of the Union and Nationality of Member States*, in *Common Market Law Review*, 1995, pp. 487-518, che sottolinea, in particolare, come la Dichiarazione sulla nazionalità degli Stati membri richiami la *Convention on certain questions relating to the conflict of nationality laws*.

¹⁶³ Cfr. S. HALL, *Loss of Union Citizenship in Breach of Fundamental Rights*, in *European Law Review*, 1996, pp. 129-143. Secondo l'A., che esaminava il rapporto tra cittadinanza euro-

L'individuazione di un punto di equilibrio tra tali opposte esigenze, non risolto dai testi dei trattati, è stata affidata alla giurisprudenza, la quale, tuttavia, è lontana dal fornire risposte definitive su un tema la cui delicatezza è direttamente collegata con le incertezze sulla natura stessa dell'Unione.

5.a. Cittadinanza, giurisdizione esclusiva statale e principio di non discriminazione: il caso Micheletti

Tutta la complessità del rapporto tra sovranità statale e cittadinanza europea emerge nel caso *Micheletti*¹⁶⁴, nel quale la Corte, pronunciandosi, nello stesso anno dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, sulla compatibilità con i trattati della legislazione di uno Stato membro in tema di cittadinanza, ha affermato, da una parte, che la cittadinanza europea non intacca la discrezionalità degli Stati membri in relazione alle regole relative all'acquisto e alla perdita della cittadinanza nazionale e, dall'altra, che tale potere debba essere tuttavia esercitato «*having due regard to community law*»¹⁶⁵.

Nel caso di specie, la Corte riteneva contraria al diritto dell'UE la legislazione spagnola che, imponendo condizioni aggiuntive per il riconoscimento della cittadinanza di un altro Stato membro, limitava l'esercizio delle libertà stabilite dai Trattati derivanti dalla cittadinanza europea.

Il caso aveva ad oggetto il diritto di stabilimento in Spagna del dott. Micheletti, un dentista in possesso di cittadinanza argentina e italiana, che aveva ottenuto nel 1989 il riconoscimento dal Ministro dell'istruzione spagnolo della laurea argentina. Micheletti, titolare della cittadinanza europea sulla base del passaporto italiano, aveva richiesto alle autorità spagnole prima un permesso di soggiorno temporaneo e successivamente un permesso di soggiorno permanente, allo scopo di esercitare in Spagna la professione di dentista. La richiesta di permesso di soggiorno permanente, tuttavia, veniva rigettata, sulla base dell'art. 9 del Codice civile spagnolo, secondo il quale, in casi di doppia cittadinanza, di cui nessuna spagnola, ha la precedenza la cit-

pea e nazionale ben prima dello sviluppo giurisprudenziale degli anni seguenti, l'introduzione della cittadinanza europea ridisegnava il riparto di competenze tra Unione e Stati membri, imponendo la supervisione comunitaria sulle norme statali di revoca della cittadinanza in violazione dei principi generali sanciti dalla Corte di giustizia.

¹⁶⁴ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Mario Vicente Micheletti e altri contro Delegación del Gobierno en Cantabria*, 7 luglio 1992, causa C-369/90, racc. 1992 I-04239.

¹⁶⁵ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Mario Vicente Micheletti e altri contro Delegación del Gobierno en Cantabria*, § 10.

tadinanza corrispondente alla residenza abituale prima dell'arrivo in Spagna, che, nel caso del dott. Micheletti era quella argentina.

Nel giudizio sul ricorso del dott. Micheletti contro la decisione, il Tribunale superiore di giustizia spagnolo rinviava pregiudizialmente la questione alla Corte di giustizia, alla quale richiedeva in particolare di stabilire se gli art. 3(c), 7, 52, 53 e 56 del Trattato sulla Comunità economica europea, la Direttiva 73/148 e le disposizioni di diritto secondario sulla libertà di circolazione e stabilimento delle persone potessero consentire l'applicazione di legislazione interna che non riconoscesse i diritti comunitari spettanti ad un cittadino di un diverso Stato membro della Comunità, esclusivamente in quanto quest'ultimo possedesse simultaneamente la cittadinanza di uno Stato extraeuropeo, nel quale si collocasse la sua residenza abituale.

La Corte di giustizia, nel negare tale possibilità, afferma che l'esercizio dei diritti stabiliti dai Trattati – dei quali il dott. Micheletti era titolare in virtù della cittadinanza italiana – non possa essere limitato per l'imposizione, nel diritto spagnolo, di una condizione ulteriore per il riconoscimento della cittadinanza europea¹⁶⁶. Come afferma la Corte: «*The provisions of Community law on freedom of establishment preclude a Member State from denying a national of another Member State who possesses at the same time the nationality of a non-member country entitlement to that freedom on the ground that the law of the host State deems him to be a national of the non-member country*»¹⁶⁷.

Nello stabilire tali conclusioni, la Corte mostra di collocarsi pienamente in linea con le regole internazionali in materia di cittadinanza e la loro ambigua applicazione. In effetti, come specificano i giudici di Lussemburgo, la decisione si basa sul principio, ritenuto ben radicato nel diritto internazionale, secondo il quale le regole per l'acquisto e la perdita della cittadinanza rientrano nell'ambito della giurisdizione esclusiva statale. Tuttavia, come specificano i giudici di Lussemburgo, tale discrezionalità – così come nell'ambito del diritto internazionale non deve essere in contrasto con le convenzioni e le consuetudini internazionali, né con i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti in materia di cittadinanza – nell'ambito dell'ordinamento europeo deve essere esercitata «*nel rispetto del diritto comunitario*»¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Mario Vicente Micheletti e altri contro Delegación del Gobierno en Cantabria*, § 11.

¹⁶⁷ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Mario Vicente Micheletti e altri contro Delegación del Gobierno en Cantabria*, § 16.

¹⁶⁸ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Mario Vicente Micheletti e altri contro Delegación del Gobierno en Cantabria*, § 10.

D'altra parte, la scelta di applicare tale principio nell'ambito comunitario appare pienamente giustificata dal fatto che le Comunità europee costituiscono il prodotto di un accordo tra Stati – che include anche al suo interno un accordo sulla cittadinanza nazionale ed europea¹⁶⁹ – come tale idoneo, sulla base di principi stabiliti dalla Corte internazionale di giustizia nel 1923, a giustificare limitazioni alla discrezionalità ma non alla sovranità degli Stati¹⁷⁰.

Tenuto conto, dunque, del principio secondo il quale la discrezionalità statale in materia di cittadinanza incontra il limite derivante dal diritto comunitario, afferma la Corte, tale discrezionalità non può giungere sino a determinare il diritto per gli Stati membri di restringere gli effetti derivanti dal possesso della cittadinanza di un altro Stato membro, qualora tale scelta possa avere un impatto sull'esercizio delle libertà fondamentali stabilite dai trattati. Ne deriva, per così dire, una discrezionalità statale limitata, sul piano orizzontale, dall'obbligo del riconoscimento dello *status* di cittadino concesso da un altro Stato membro, nonché, in senso verticale, dall'obbligo del rispetto del diritto comunitario. Come stabilisce la Corte, infatti: «*Under international law, it is for each Member State, having due regard to Community Law, to lay down the conditions for the acquisition and loss of nationality. However it is not permissible for the legislation of a Member State to restrict the effects of the grant of the nationality of another member state (...)*»¹⁷¹.

La rilevanza della decisione della Corte è cruciale – pur nella sua ambiguità – nell'evoluzione del concetto di cittadinanza europea in rapporto al principio di sovranità in Europa. La Corte in effetti, nell'affermare l'esistenza di limiti alla discrezionalità statale in materia di cittadinanza in vista dell'esercizio delle libertà comunitarie derivanti dal possesso della cittadinanza europea, conferma la centralità degli Stati, unici depositari delle regole sull'acquisto e la perdita di tale peculiare *status* duale. Questi ultimi sono posti in condizioni di assoluta parità nell'esercizio della competenza di attribuire la cittadinanza europea e i diritti che ne derivano, vedendosi negato esclusivamente il potere di sottoporre il riconoscimento dello *status* di cittadino europeo, ottenuto sulla base della legislazione degli altri Stati membri, a condizioni ulteriori, come

¹⁶⁹ Cfr. J.H.U. D'OLIVEIRA, *Annotation of case C-369/90, M.V. Micheletti and Others v. Delegacion del Gobierno en Cantabria*, in *Common Market Law Review*, 1993, pp. 623-637, in part. 635 ss., secondo il quale il Trattato di Maastricht include un accordo implicito tra gli Stati in materia di cittadinanza.

¹⁷⁰ International Court of Justice, *Tunis and Morocco Nationality Decrees Case*, 1923, su cui si rinvia al par. 1.

¹⁷¹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Mario Vicente Micheletti e altri contro Delegación del Gobierno en Cantabria*, §10.

l'abituale residenza della persona interessata¹⁷². Nell'affermare tale principio, la Corte abbandona la regola della cittadinanza effettiva introdotta dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Nottebohm*, che, nelle parole dell'Avvocato generale Tesauro, appare essere «ancorata ad un periodo "romantico" delle relazioni internazionali ed in particolare all'istituto della protezione diplomatica»¹⁷³, accogliendo, al contrario, la nozione di cittadinanza europea come legame formale con uno Stato membro, dal quale deriva il godimento dei diritti stabiliti nei Trattati.

Il divieto di sottoporre a condizioni ulteriori il riconoscimento della cittadinanza di uno Stato membro – e di conseguenza della cittadinanza europea – deriva direttamente dall'obbligo del rispetto del diritto comunitario nell'esercizio della discrezionalità statale in materia di cittadinanza, in quanto, come specifica la Corte, se fosse riconosciuto il diritto degli Stati membri di imporre il rispetto di condizioni ulteriori, ne deriverebbe la conseguenza che «il campo di applicazione *ratione personae* delle norme comunitarie sulla libertà di stabilimento potrebbe variare da uno Stato membro all'altro»¹⁷⁴. Il divieto di discriminazioni, dunque, rappresenta il principio fondamentale sul quale si fondano le limitazioni alla discrezionalità statale in materia di cittadinanza, al contempo, nazionale ed europea. Fatta salva tale regola generale, gli unici limiti che gli Stati membri possono opporre all'applicazione delle libertà comunitarie, come si specifica nelle conclusioni dell'Avvocato generale, sono l'ordine pubblico e la sicurezza¹⁷⁵.

A partire dal caso *Micheletti*, dunque, si è consolidato nell'ordinamento comunitario il principio in base al quale la discrezionalità statale in materia di cittadinanza incontra il limite del diritto europeo¹⁷⁶, sebbene la Corte di giustizia sia ben lontana dal riconoscimento di un diritto alla cittadinanza eu-

¹⁷² Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Mario Vicente Micheletti e altri contro Delegación del Gobierno en Cantabria*, §11.

¹⁷³ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Mario Vicente Micheletti e altri contro Delegación del Gobierno en Cantabria*, conclusioni dell'Avvocato Generale Giuseppe Tesauro, 30.1.1992, I-4255.

¹⁷⁴ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Mario Vicente Micheletti e altri contro Delegación del Gobierno en Cantabria*, §12.

¹⁷⁵ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Mario Vicente Micheletti e altri contro Delegación del Gobierno en Cantabria*, conclusioni dell'Avvocato Generale, cit., I-4256.

¹⁷⁶ Le motivazioni del caso *Micheletti*, infatti, vengono confermate nella giurisprudenza successiva della Corte di Giustizia. Si veda, ad esempio: *Belgian State v. Fatma Mesbah*, 11.11.1999, C-179/98; *The Queen v. Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur; intervenor: Justice*, 20.2.2001, C-192/99; *Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department*, 19.10.2004, C-200/02.

ropea né tantomeno nazionale. Ad ogni modo, sulla scia dell'analogo percorso nell'ambito del diritto internazionale, ne pone le premesse, ammettendo che il diritto comunitario, pur non intendendo istituire un ordinamento che eroda la sovranità degli Stati membri, possa imporre, sulla base del principio di non discriminazione, il rispetto di limiti alla discrezionalità statale in vista dell'esercizio dei diritti che derivano dal possesso della cittadinanza europea.

5.b. Il caso Rottmann. Verso il riconoscimento del diritto alla cittadinanza europea?

L'occasione di precisare quanto affermato nel caso *Micheletti*, in particolare con riferimento alle trasformazioni del diritto alla cittadinanza per effetto dell'introduzione della cittadinanza europea, si presenta alla Corte con il caso *Rottmann*.

Nel caso *Rottmann*¹⁷⁷, la Corte di giustizia non si è limitata a ribadire che l'applicazione delle regole sulla cittadinanza nazionale non possano interferire con quelle degli altri Stati membri e, di conseguenza, con i diritti derivanti dalla cittadinanza europea, ma ha affermato che le questioni relative alla cittadinanza nazionale rientrano nello scopo del diritto europeo¹⁷⁸. In tali casi, è possibile che la garanzia dei diritti stabiliti dai Trattati possa giustificare deroghe alle regole sull'acquisto e la perdita della cittadinanza nazionale. In effetti, come afferma la Corte, sebbene resti di esclusiva competenza degli Stati la definizione delle condizioni di acquisto e perdita della cittadinanza, l'esercizio di tale competenza, nel rispetto dello *status* di cittadino dell'Unione Europea, nella misura in cui abbia un impatto sui diritti previsti dall'ordinamento dell'Unione, può essere soggetta a controllo giurisdizionale, allo scopo di verificare il rispetto del principio di proporzionalità¹⁷⁹.

Nel caso di specie, il sig. Rottmann, cittadino austriaco, otteneva a febbraio 1999 la cittadinanza tedesca per naturalizzazione. Secondo la legisla-

¹⁷⁷ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Janko Rottman contro Freistaat Bayern*, 2.3.2010, causa C-135/08, racc. 2010 I-01449, su cui si vedano i commenti raccolti in J. SHAW (ed.), *Has the European Court of Justice Challenged Member States Sovereignty in Nationality Law?*, EUI Working Papers, RSCAS 2011/62, nonché la massima annotata di E. ADOBADI, *È possibile che un soggetto diventi apolide e perda lo status di cittadino dell'Unione nel rispetto del principio di proporzionalità?*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, pp. 291-292.

¹⁷⁸ Su cui v. in particolare, G.T. DAVIS, *The Entirely Conventional Supremacy of Union Citizenship and Rights*, in J. Shaw (ed.), *Has the European Court of Justice Challenged Member States Sovereignty in Nationality Law?*, cit., pp. 5-9.

¹⁷⁹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Janko Rottman contro Freistaat Bayern*, § 48.

zione austriaca, l'acquisto della cittadinanza tedesca comportava la rinuncia alla prima. Ad agosto dello stesso anno, tuttavia, le autorità municipali di Monaco venivano informate dalla città di Graz che, prima dell'acquisto della cittadinanza tedesca, contro il sig. Rottmann era stato spiccato un mandato d'arresto per frode nell'esercizio della sua professione. Alla luce di tali circostanze, il 3 luglio 2000 le autorità amministrative tedesche revocavano la cittadinanza al sig. Rottmann, in quanto quest'ultimo aveva omesso di comunicare i procedimenti penali a suo carico. Nel giudizio sul ricorso presentato dal sig. Rottmann innanzi alla Corte federale amministrativa tedesca (*Bundesverwaltungsgericht*), quest'ultima sollevava questione pregiudiziale alla Corte di giustizia, in merito alla compatibilità tra la decisione di revocare la cittadinanza nazionale da parte di uno Stato membro e le norme di diritto europeo relative alla cittadinanza europea e ai diritti da essa derivanti, nel caso in cui dalla revoca potesse derivare l'apolidia. La Corte di giustizia, sulla base dei propri precedenti – e ampliandone notevolmente gli effetti – è giunta sino ad affermare che la revoca della cittadinanza nazionale può comportare la perdita della cittadinanza europea, solo a condizione che sia rispettato il principio di proporzionalità, circostanza quest'ultima che deve essere valutata di volta in volta in sede giurisdizionale.

Secondo la Corte, infatti, è ammissibile la verifica della proporzionalità dell'azione statale, in quanto, sebbene la determinazione dei criteri per l'acquisto e la perdita della cittadinanza rientri nell'ambito della discrezionalità statale, «*il fatto che una materia rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali di cui trattasi debbano rispettare quest'ultimo*»¹⁸⁰.

In considerazione del carattere duale della cittadinanza europea, dunque, ogni decisione statale relativa all'attribuzione o alla revoca della cittadinanza nazionale, producendo un effetto che non solo rientra nell'ambito del diritto dell'Unione, ma condiziona lo *status* fondamentale dei cittadini europei¹⁸¹, può essere soggetta a controllo giurisdizionale da parte della Corte di giustizia.

Nell'esercizio di tale controllo, la Corte fa esplicito riferimento alle norme che, nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo¹⁸² e nella Convenzione

¹⁸⁰ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Janko Rottman contro Freistaat Bayern*, § 41.

¹⁸¹ Nel caso di specie, la Corte di Giustizia infatti ribadisce, richiamando la sua giurisprudenza precedente, che «*lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri*»: Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Janko Rottman contro Freistaat Bayern*, § 43.

¹⁸² Art. 15.

europea sulla nazionalità¹⁸³, tutelano il diritto alla cittadinanza, sottolineando come, a suo giudizio, la revoca della cittadinanza acquistata con frode, false informazioni o occultamento di fatti rilevanti sia legittima, nella misura in cui risponda alla tutela dell'interesse pubblico dello Stato. In tali casi, infatti, la Corte ritiene che, ai sensi degli art. 8(2) della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia e 7(1) e (3) della Convenzione europea sulla nazionalità, la revoca della cittadinanza non sia arbitraria¹⁸⁴. Tali considerazioni, a giudizio della Corte, sono applicabili anche ai casi nei quali, per effetto della revoca della cittadinanza nazionale, il soggetto si trovi ad essere privato anche della cittadinanza europea.

La Corte sembra così implicitamente ammettere che, trovando applicazione le disposizioni degli strumenti normativi internazionali sopracitati, anche la cittadinanza europea, come quella nazionale, possa essere oggetto di un diritto, ancorché condizionato al rispetto della tutela dell'interesse pubblico dello Stato. Qualora, tuttavia, si ammetta la revoca della cittadinanza nazionale – e la conseguente perdita dello *status* di cittadino europeo – le Corti nazionali sono tenute a verificare il rispetto del principio di proporzionalità, in relazione alle conseguenze che la revoca possa determinare sul piano del diritto comunitario, in particolare con riferimento all'eventualità della perdita dei diritti garantiti ai cittadini dell'Unione. A tal fine, spetta alle Corti nazionali verificare se il rispetto del principio di proporzionalità non richieda di concedere al soggetto interessato un ragionevole periodo di tempo allo scopo di valutare la possibilità di riottenere la cittadinanza dello Stato membro d'origine¹⁸⁵.

Il caso *Rottmann* sembra così porre in discussione il classico principio della natura aggiuntiva della cittadinanza europea¹⁸⁶: cittadinanza nazionale e cittadinanza europea, piuttosto, appaiono strettamente interconnesse in una nuova categoria che fa del pluralismo il carattere essenziale della cittadinanza – o meglio delle cittadinanze – in Europa¹⁸⁷. In tale cittadinanza pluralistica, agli Stati membri sembra restare solo una “relativa autonomia” nella determinazio-

¹⁸³ Art. 4(c).

¹⁸⁴ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Janko Rottman contro Freistaat Bayern*, § 51, 52, 53.

¹⁸⁵ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Janko Rottman contro Freistaat Bayern*, § 54-58.

¹⁸⁶ Cfr. in tal senso J.H.U. D'OLIVEIRA, *Court of Justice of the European Union: Decision of 2 March 2010, Case C-315/08, Janko Rottman v. Freistaat Bayern*, Note 1, *Decoupling Nationality and Union Citizenship?*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, pp. 138-149.

¹⁸⁷ G. T. DAVIS, *The Entirely Conventional Supremacy of Union Citizenship and Rights*, cit., p. 9.

ne delle condizioni per l'acquisto e la perdita della cittadinanza¹⁸⁸, che non può giungere sino ad impedire il godimento del diritto alla cittadinanza europea e dei diritti che ne derivano. Il precedente creato dal caso *Rottmann*, in altri termini, sembra portare alle estreme conseguenze i principi espressi nella giurisprudenza precedente, ponendo radicalmente in discussione il rapporto tra sovranità statale, regole sull'acquisto e perdita della cittadinanza e diritto alla cittadinanza¹⁸⁹.

Tuttavia, gli effetti concreti della decisione non possono essere sopravvalutati. In effetti, il caso *Rottmann* non implica che lo *status* di cittadino europeo e i diritti che ne derivano siano autonomi rispetto alla cittadinanza statale¹⁹⁰, né afferma l'esistenza di un diritto alla cittadinanza europea che determini limitazioni alla discrezionalità statale in materia di cittadinanza nazionale¹⁹¹. Semplicemente, agli Stati membri è richiesto di rispettare il principio di proporzionalità nella regolamentazione delle questioni interne in tema di cittadinanza, qualora le stesse determinino effetti in relazione alla titolarità della cittadinanza europea¹⁹².

¹⁸⁸ D. KOSTAKOPOULOU, *European Union Citizenship and Member State Nationality: Updating or Upgrading the Link?*, in J. Shaw (ed.), *Has the European Court of Justice Challenged Member States Sovereignty in Nationality Law?*, cit., pp. 21-25.

¹⁸⁹ Sulla rilevanza della decisione nel diritto europeo, si v. R. DE GROOT, A. SELING, *Court of Justice of the European Union: Decision of 2 March 2010, Case C-315/08, Janko Rottman v. Freistaat Bayern, Note 2, The Consequences of the Rottmann Judgment on Member State Autonomy – The European Court of Justice's Avant-Guardism in Nationality Matters*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, pp. 150-160, nonché G. MARTINICO, R. CASTALDI, *Rethinking (EU) Citizenship*, in *Perspectives on Federalism*, 2011, pp. I-IX.

¹⁹⁰ Sulla decisione nel caso *Rottmann* come occasione mancata per affermare l'autonomia della cittadinanza europea rispetto a quella statale, si vedano i commenti di: F. FABBRINI, *La Corte di Giustizia europea e la cittadinanza dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, pp. 702-710; P. SIMONE, *Considerazioni sulla perdita dello status di cittadino dell'Unione alla luce del caso Rottmann*, in *La comunità internazionale*, 2012, pp. 99-113.

¹⁹¹ Cfr. in tal senso T. KONSTADINIDES, *La Fraternité Européenne? The Extent of National Competence to Condition the Acquisition and Loss of Nationality from the Perspective of EU Citizenship*, in *European Law Review*, 2010, pp. 401-414, secondo il quale «*The Court's decision in Rottmann reveals that the right to a nationality, enshrined in the Universal Declaration of Human Rights, constitutes an empty vessel*» (p. 413).

¹⁹² Con riferimento all'obbligo, per gli Stati, di applicare il principio di proporzionalità, numerosi sono stati i commenti critici in dottrina. Si veda, senza pretesa di esaustività: M.E. BARTOLONI, *Competenza degli Stati in materia di cittadinanza e limiti posti dal diritto dell'Unione Europea: il caso Rottmann*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, pp. 423-429; O. GLOYNKER, *The Correlation between the Status of Union Citizenship, the Rights Attached to it and Nationality in Rottmann*, in J. Shaw (ed.), *Has the European Court of Justice Challenged Member States Sovereignty in Nationality Law?*, cit., pp. 19-20; D.V. KOCHENOV, *Where is EU Citizenship Going? The Fraudulent dr. Rottmann and the State of the Union in Europe*, in L. S. Talina (ed.), *Globalisation, Migration and the Future of Europe: Insiders and Outsiders*, Routledge, London, 2012, pp. 240-253; L. MONTANARI, *I limiti europei alla disciplina nazio-*

Tale orientamento è stato confermato nella giurisprudenza successiva. In effetti, nel caso *Tjebbes*, del 2019¹⁹³, la Corte di giustizia, tornando a pronunciarsi in merito alla compatibilità con il diritto comunitario della legislazione degli Stati membri che, revocando la cittadinanza nazionale, determini anche la perdita dello *status* di cittadino europeo, ribadisce che la determinazione dei modi di acquisto e perdita della cittadinanza costituisce una competenza di ciascuno Stato, che tuttavia deve essere esercitata nel rispetto del principio di proporzionalità. Il controllo della proporzionalità delle misure, ad ogni modo, è affidato agli organi, eventualmente anche giurisdizionali, degli stessi Stati membri.

Il caso *Tjebbes* trae origine dalla questione pregiudiziale sollevata dal Consiglio di Stato dei Paesi Bassi in merito alla compatibilità con il diritto europeo, e in particolare con gli artt. 20 e 21 TFUE, interpretati alla luce della sentenza *Rottmann*, degli artt. 15 e 16 della legge sulla cittadinanza olandese. Le disposizioni appena citate prevedono che perde la cittadinanza dei Paesi Bassi l'individuo maggiorenne che, possedendo anche un'altra cittadinanza, stabilisca la propria residenza principale fuori dai Paesi Bassi e dai territori a cui è applicabile il diritto comunitario per più di dieci anni¹⁹⁴. Anche i minori, figli degli individui nei cui confronti sia stata applicata la misura appena citata, perdono la cittadinanza olandese, salvo le eccezioni previste nella medesima legge¹⁹⁵.

Come sottolineato nella difesa del Governo olandese, le disposizioni appena citate si fondano sul presupposto che gli Stati siano liberi di revocare la cittadinanza in tutti i casi nei quali venga meno il presupposto stesso di tale *status*, ovvero l'esistenza di un legame effettivo tra un individuo e lo Stato. La disposizione che prevede che anche il minore perda la cittadinanza olandese, invece, si fonda sul principio dell'unità della cittadinanza nella famiglia¹⁹⁶.

La Corte di giustizia ha ribadito, confermando quanto affermato nel caso *Rottmann*, che il diritto europeo non prevede un divieto assoluto di revoca del-

nale della cittadinanza, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, pp. 948-954; J.-D. MOUTON, *Réflexions sur la nature de l'Union européenne à partir de l'arrêt Rottmann*, in *Revue générale de droit international public*, 2010, pp. 257-280.

¹⁹³ Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Camera), *M.G. Tjebbes and Others contro Minister van Buitenlandse Zaken*, 12.3.2019.

¹⁹⁴ Legge sulla cittadinanza dei Paesi Bassi, art. 15 c. 1(f).

¹⁹⁵ Legge sulla cittadinanza dei Paesi Bassi, art. 16 c. 1. L'art. 16 c. 2(a), (e), (f) prevede che tale disposizione, tuttavia, non ha effetto: se e fintantoché uno dei genitori possiede la cittadinanza dei Paesi Bassi; se il minore è nato nel paese di cui ha acquisito la cittadinanza e ivi ha la sua residenza principale al momento dell'acquisizione (...); se il minore ha o ha avuto la sua residenza principale nel paese di cui ha acquisito la cittadinanza per un periodo ininterrotto di cinque anni.

¹⁹⁶ Cfr. le conclusioni dell'Avvocato Generale Mengozzi, § 53 e § 126.

la cittadinanza nazionale da parte degli Stati membri, qualora da tale misura derivi la perdita dello *status* di cittadino europeo, purché la revoca sia disposta per motivi di interesse generale e l'applicazione della misura rispetti il principio di proporzionalità. Sempre nel solco della sentenza *Rottmann*, la Corte di giustizia specifica che la verifica della proporzionalità spetta alle autorità e agli organi giurisdizionali nazionali, che, in particolare, devono esaminare le conseguenze che la perdita della cittadinanza nazionale ed europea determina nei confronti dell'interessato e della sua famiglia¹⁹⁷.

Il caso *Tjebbes*, dunque, offre l'occasione alla Corte per precisare che il controllo di proporzionalità delle misure relative alla cittadinanza statale, qualora queste ultime possano determinare effetti sulla cittadinanza europea, debba essere condotto con particolare riferimento alle conseguenze sugli interessati. Come specifica la Corte, infatti, «*La perdita ipso iure della cittadinanza di uno Stato membro sarebbe incompatibile con il principio di proporzionalità se le norme nazionali pertinenti non consentissero, in nessun momento, un esame individuale delle conseguenze determinate da tale perdita, per gli interessati, sotto il profilo del diritto dell'Unione*»¹⁹⁸.

Di conseguenza, la Corte, nel caso di specie, non ritiene in contrasto con il Trattato sul funzionamento dell'UE gli art. 15 e 16 della legge sulla cittadinanza olandese, nella misura in cui sia consentito alle autorità e agli organi giurisdizionali nazionali competenti di poter «*esaminare, in via incidentale, le conseguenze di tale perdita di cittadinanza e, se del caso, far riacquistare ex tunc la cittadinanza all'interessato*»¹⁹⁹. In particolare, sottolinea la Corte, le autorità nazionali sono tenute a verificare che le conseguenze della misura revocatoria non si traducano in una violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti dell'Unione Europea e, in particolare, del diritto al rispetto della vita familiare²⁰⁰, tenuto conto del legame effettivo tra l'interessato e l'Unione. Con particolare riferimento ai minori, inoltre, le conseguenze delle misure di revoca devono essere valutate alla luce del principio dell'interesse superiore del minore²⁰¹.

¹⁹⁷ Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Camera), *M.G. Tjebbes and Others contro Minister van Buitenlandse Zaken*, § 39, 40.

¹⁹⁸ Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Camera), *M.G. Tjebbes and Others contro Minister van Buitenlandse Zaken*, § 41.

¹⁹⁹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Camera), *M.G. Tjebbes and Others contro Minister van Buitenlandse Zaken*, § 42.

²⁰⁰ Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Camera), *M.G. Tjebbes and Others contro Minister van Buitenlandse Zaken*, § 45.

²⁰¹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Camera), *M.G. Tjebbes and Others contro Minister van Buitenlandse Zaken*, § 47.

Il caso *Tjebbes*, dunque, pur offrendo spunti per possibili prospettive future della cittadinanza europea, considerando gli aspetti relativi al legame effettivo tra individuo e Unione²⁰², ha consentito alla Corte di confermare che il principio di proporzionalità costituisce l'unico limite alla discrezionalità statale in materia di cittadinanza²⁰³ e di precisare che nell'esercizio della verifica della proporzionalità delle misure di revoca della cittadinanza statale, da cui derivi la perdita dello *status* di cittadino europeo, le autorità nazionali competenti – inclusi gli organi giurisdizionali – sono tenuti a considerare le conseguenze delle stesse nei confronti degli interessati e delle loro famiglie, con particolare riferimento alla tutela dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta dell'Unione e del miglior interesse del minore²⁰⁴.

Il medesimo orientamento ha trovato conferma anche nel caso *JY*, del 2022²⁰⁵, nel quale per la prima volta la Corte di giustizia è stata investita di una questione pregiudiziale relativa alla perdita della cittadinanza europea nel contesto di procedure di acquisto della cittadinanza di uno Stato membro. Il caso riguardava la procedura di acquisto della cittadinanza austriaca per naturalizzazione di JY, all'epoca della richiesta cittadina estone. Come previsto dall'art. 20 della legge sulla cittadinanza austriaca – che prevede misure particolarmente restrittive in merito all'ammissibilità della doppia cittadinanza – il Governo del Land di Bassa Austria garantiva la concessione della naturalizzazione a condizione che, entro due anni, JY avesse rinunciato alla cittadinanza estone. Nel rispetto di tale obbligo, JY, il 27 agosto 2015, rinunciava alla cittadinanza estone, diventando apolide nelle more della conclusione del procedimento. Il 6 luglio 2017, il Governo della Provincia di Vienna, competente ad esaminare la richiesta di naturalizzazione, revocava la garanzia

²⁰² G. GOTTI, *Cittadinanza dell'Unione e residenza: quali prospettive dopo Tjebbes?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2020, pp. 349-365.

²⁰³ La sentenza, dunque, non offre nuove prospettive in merito all'autonomia della cittadinanza europea, quale garanzia dei diritti individuali: cfr. in tal senso il commento critico di D. KOCHENOV, *The Tjebbes Fail*, in *European Papers. European Forum*, 2019, pp. 1-18.

²⁰⁴ Cfr. M. BORRACCETTI, *Le misure di revoca della cittadinanza nazionale e il controllo di proporzionalità: la prospettiva europea*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2019, pp. 190-206. Pur avendo il merito di precisare i criteri in base ai quali le Corti sono tenute ad effettuare il controllo di proporzionalità delle misure da cui derivi la perdita della cittadinanza europea, tuttavia, la sentenza non contribuisce al rafforzamento del principio dell'autonomia della cittadinanza europea: v. in tal senso C. VLIKES, *Tjebbes and Others v. Minister van Buitenlandse Zaken: A Next Step in European Union Case Law on Nationality Matters?*, in *Tilburg Law Review*, 2019, pp. 142-146.

²⁰⁵ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *JY contro Wiener Landesregierung*, 18.1.2022, causa C-118/20.

di concessione della cittadinanza del 2015, in considerazione di due illeciti amministrativi relativi alla circolazione stradale commessi dopo la richiesta di naturalizzazione e alcuni illeciti amministrativi precedenti all'avvio della procedura. La condizione di apolidia di JY, pertanto, che aveva già rinunciato alla cittadinanza estone, ma non si vedeva attribuire la cittadinanza austriaca, si faceva definitiva e comportava la perdita anche della cittadinanza europea.

La Corte suprema amministrativa austriaca, nel pronunciarsi in ultimo grado sulla controversia giudiziaria che ne derivava, adiva la Corte di giustizia per verificare se, in primo luogo, la questione rientrasse nell'ambito di competenza del diritto dell'Unione Europea e se, in secondo luogo, le autorità, incluse eventualmente le Corti nazionali, in casi riguardanti la revoca della garanzia della concessione della cittadinanza come quello di specie, dovessero verificare il rispetto del principio di proporzionalità, in considerazione dell'effetto della perdita dello *status* della cittadinanza europea che ne derivava.

La Corte di giustizia, nel ritenere che il caso rientrasse nell'ambito di competenza del diritto dell'Unione Europea, ha confermato, nel solco della sua giurisprudenza precedente, che il principio di proporzionalità deve applicarsi anche nel caso di revoca della garanzia della concessione della cittadinanza, qualora tale decisione, come nel caso di specie, determini la perdita permanente dello *status* della cittadinanza dell'Unione²⁰⁶, che costituisce, come ribadisce la Corte, lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri²⁰⁷. Il controllo di proporzionalità, come stabilito nei casi *Rottmann* e *Tjebbes*, è affidato alle autorità nazionali, anche di carattere giurisdizionale²⁰⁸, che devono tenere in adeguata considerazione non solo, come già affermato, la situazione degli individui interessati ed eventualmente della loro famiglia e la possibilità di riacquistare la cittadinanza originaria, ma anche la gravità degli illeciti commessi. A tale ultimo riguardo, la Corte verifica l'effettiva gravità degli illeciti commessi nel caso di specie, giungendo ad affermare che JY non rappresenta una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società o una minaccia alla pubblica sicurezza dell'Austria, considerando che le nozioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza debbano essere interpretate in senso restrittivo²⁰⁹. La decisione di revocare la garanzia della concessione della cittadinanza nei confronti di JY, in

²⁰⁶ H. VAN EIJKEN, *Tjebbes in Wonderland: On European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, pp. 714-730.

²⁰⁷ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *JY contro Wiener Landesregierung*, § 51.

²⁰⁸ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *JY contro Wiener Landesregierung*, § 58.

²⁰⁹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *JY contro Wiener Landesregierung*, § 70.

conclusione, secondo la Corte, non è proporzionata con la gravità degli illeciti commessi dalla richiedente nel caso di specie²¹⁰.

Come è evidente, a partire dal caso *Rottmann* – e prima ancora dal caso *Micheletti* – fino al caso *YJ*, la Corte di giustizia ha limitato progressivamente la discrezionalità degli Stati membri nella determinazione delle regole di acquisto e revoca della cittadinanza²¹¹, imponendo loro, nel rispetto del diritto europeo²¹², l'obbligo di assicurare la proporzionalità delle decisioni nazionali in materia, qualora da queste ultime derivi la perdita della cittadinanza europea.

Si tratta di una evoluzione notevole, specie se si considera la progressiva precisazione delle condizioni il cui rispetto si impone nella verifica della proporzionalità delle misure²¹³. Non può tuttavia non rilevarsi, da una parte, il carattere intrinsecamente flessibile del principio di proporzionalità²¹⁴, che dunque ammette che il rispetto del diritto comunitario possa essere oggetto di bilanciamento con la protezione degli interessi dello Stato, fino a giungere alla giustificazione della riduzione degli individui in stato di apolidia²¹⁵. Non

²¹⁰ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *JY contro Wiener Landesregierung*, § 73.

²¹¹ M. PARODI, *Acquisto e perdita della cittadinanza «nazionale»: una questione sempre più «europea». Brevi riflessioni a margine della sentenza JY c. Wiener Landesregierung*, in *SIDIBlog*, 12.3.2022, <https://sidiblog.org> (ultimo accesso: 6.2022).

²¹² Come afferma la Corte di Giustizia: «(...) Occorre rammentare che la Corte ha già statuito che, se è vero che la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, il fatto che una materia rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali di cui trattasi debbano rispettare quest'ultimo»: Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Camera), *M.G. Tjebbes and Others contro Minister van Buitenlandse Zaken*, § 30.

²¹³ G. FIENGO, *Test di proporzionalità e perdita della cittadinanza dell'Unione: l'ipotesi della revoca di una garanzia di naturalizzazione*, in *BlogDUE*, 6.2.2022, <https://www.aisdue.eu/blogdue/> (ultimo accesso: 6.6.2022).

²¹⁴ Che, come rilevano Kochenov e De Groot in un commento critico sul caso *JY*, «*is not a panacea, especially in the context where the status and all the rights of EU citizenship are at stake*»: D.V. KOCHENOV, D. DE GROOT, *CJEU's Myopic Advances in the Field of EU Citizenship in JY*, in *Verfassungblog*, 2.1.2022, <https://verfassungsblog.de/> (ultimo accesso: 6.6.2022). Sempre in senso critico, specie con riferimento al principio di proporzionalità, v. D.V. KOCHENOV, *Court of Justice's Grand Chamber in JY: Othering Europeans is OK*, in *EU Law Live*, 24.1.2022, <https://eulawlive.com/> (ultimo accesso: 6.6.2022).

²¹⁵ Come è stato rilevato, il rispetto del principio di proporzionalità non esclude la violazione degli obblighi internazionali in materia, con particolare riferimento al divieto di generare situazioni di apolidia: A. LACONI, *La Corte di Giustizia sulla perdita della cittadinanza europea: davvero è sufficiente rispettare il solo principio di proporzionalità?*, in *DPCE Online*, 2022, pp. 485-492.

è un caso, a tale riguardo, che la Corte di giustizia menzioni il diritto alla cittadinanza, peraltro in negativo, esclusivamente nel caso *Rottmann*, evitando qualsiasi riferimento a tale dimensione, sia sul piano nazionale sia sul piano europeo, nella giurisprudenza successiva. D'altro canto, non è mai messo in discussione il carattere derivato della cittadinanza europea: in ultima analisi, il controllo di proporzionalità resta affidato alle autorità e alle Corti nazionali, che rimangono titolari del potere di concedere o revocare la cittadinanza, nonché arbitri del rispetto del diritto alla cittadinanza, tanto nazionale, quanto europea.

E nell'esercizio di tale competenza gli Stati raramente mostrano l'intenzione far prevalere il diritto alla cittadinanza europea rispetto agli interessi nazionali, come dimostra la sentenza della Corte federale amministrativa tedesca che, l'11 novembre del 2010, in attuazione della sentenza della Corte di giustizia, ha dichiarato che la revoca della cittadinanza a carico del sig. Rottmann non violava il principio di proporzionalità²¹⁶. Analogo è il caso *Pham*, deciso dalla Corte suprema del Regno Unito nel 2015²¹⁷.

5.c. Il diritto alla cittadinanza europea alla prova della Brexit

Tutte le incertezze connesse con la natura della cittadinanza europea e dell'eventuale diritto alla sua titolarità sono emerse nel contesto del recesso del Regno Unito dall'Unione Europea. Come ampiamente noto, infatti, il 23 giugno 2016, nel Regno Unito si è celebrato un referendum a seguito del quale, per la prima volta dall'avvio del processo di integrazione comunitaria, uno Stato membro ha deciso di recedere dall'Unione, attraverso l'attivazione dell'art. 50 TUE. A seguito di lunghi e complessi negoziati – che hanno messo a dura prova i principi sui quali la stessa Costituzione britannica si fonda²¹⁸ – dopo l'adozione e la ratifica da parte del Parlamento di Westminster dell'Ac-

²¹⁶ Bundesverwaltungsgericht (BVwVG), sentenza 5 C 12.10, 11 novembre 2010.

²¹⁷ Supreme Court, *Pham (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, 25 marzo 2015, [2015] UKSC 19. Sul punto, si veda più approfonditamente il cap. III, par. 3.b.

²¹⁸ Come ampiamente noto, infatti, nel corso dei negoziati, la Corte Suprema britannica si è pronunciata con due rilevanti decisioni in merito al rispetto del principio della sovranità parlamentare, oggetto di vari tentativi di limitazione nel contesto della Brexit: *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v. Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, [2017] UKSC 5; *R (on the application of Miller) (Appellant) v. The Prime Minister (Respondent) Cherry and others (Respondents) v. Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland)*, [2019] UKSC 41.

cordo di recesso del 2019²¹⁹, a far data dal 31 gennaio 2020, il Regno Unito non è più un Paese membro dell'Unione Europea.

Tra i numerosi profili problematici sui quali la Brexit ha imposto una riflessione sul piano del diritto costituzionale²²⁰, occupa un ruolo particolarmente rilevante l'effetto del recesso del Regno Unito con riferimento ai diritti dei cittadini britannici residenti in altri Stati dell'Unione Europea e dei cittadini comunitari residenti nel Regno Unito fino alla data dell'attivazione dell'art. 50 TUE²²¹.

In effetti, stando alla lettera dei Trattati europei e ad una lettura rigorosa della giurisprudenza comunitaria, la natura derivata della cittadinanza europea imporrebbe l'automatica revoca della cittadinanza europea a tutti i cittadini britannici, nonché la revoca dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea dei cittadini degli Stati membri fino a quella data residenti nel Regno Unito. Tra i diritti comunitari immediatamente non più esercitabili, quelli che producono le conseguenze più significative nella vita di tutti gli individui coinvolti nella Brexit sono la libertà di circolazione e soggiorno e il diritto di voto alle elezioni europee. Alla luce di tale prospettiva, sin dall'inizio dei negoziati per il recesso si è aperto un ampio dibattito sulla compatibilità delle conseguenze appena menzionate con i principi sui quali il processo di integrazione comunitaria si è fondato, nonché con la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia in materia, che ha condotto tanto ad azioni individuali quanto a specifiche proposte politiche, volte a riconoscere, dopo la Brexit, da una parte, il principio della continuità della cittadinanza europea, fondato sul riconoscimento di un vero e proprio diritto alla cittadinanza europea, e, dall'altra, la garanzia dei diritti derivanti dai Trattati per i cittadini europei residenti nel RU. Tutte le iniziative indicate, tuttavia, incontravano il limite della natura derivata del concetto di cittadinanza europea e della relativa debolezza del diritto ad essa connesso. Come esaminato nel paragrafo precedente, in effetti, nel caso *Rottmann*, la Corte di giustizia, pur avendo mostrato una certa apertura alla possibilità di porre le basi di un diritto alla cittadinanza europea, ha conservato un approccio timido e rispettoso della discrezionalità statale.

²¹⁹ *Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community* (2019/C 384 I/01).

²²⁰ Sugli effetti costituzionali della Brexit, si rinvia a C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli editore, Bologna, 2017.

²²¹ Numerosi sono stati infatti gli studi dedicati al tema nell'immediatezza del referendum Brexit. Si v., ad esempio, P. MINDUS, *European Citizenship after Brexit. Freedom of Movement and Rights of Residence*, Palgrave MacMillan, Cham, Switzerland, 2017.

Sul piano individuale, merita di essere segnalata, in primo luogo, l'iniziativa volta ad ottenere dalla Commissione europea la proposta di non revocare i diritti derivanti dalla cittadinanza europea a favore di tutti i cittadini europei che avessero esercitato la libertà di circolazione nel Regno Unito prima della Brexit, nonché il mantenimento dello *status* di cittadini europei a favore dei cittadini britannici anche dopo il recesso del Regno Unito dall'Unione Europea²²². All'iniziativa, abbandonata per insufficiente numero di adesioni, ha fatto seguito un ricorso all'Ombudsman europeo, che tuttavia ha rigettato la richiesta ritenendo che la cittadinanza europea non potesse che essere revocata a seguito del recesso di uno Stato membro, sulla base dei Trattati europei, che stabiliscono il carattere derivato della cittadinanza europea da quella nazionale. Tuttavia, non negando l'effettività delle problematiche menzionate del ricorso, l'Ombudsman ha rinviato la trattazione delle questioni alle successive fasi negoziali²²³.

Si colloca nella stessa prospettiva il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea della Corte distrettuale di Amsterdam, nell'ambito di un procedimento nel quale un gruppo di cittadini britannici residenti nei Paesi Bassi richiedeva al Comune di Amsterdam di confermare il loro diritto di residenza nel Paese²²⁴. La Corte ha ritenuto che ricorressero i presupposti per un rinvio, ritenendo valido il principio – espresso nelle conclusioni dell'Avvocato generale Maduro nel caso *Rottmann* – che la cittadinanza europea, una volta acquisita, costituisca una fonte indipendente di diritti e obblighi che non possa essere oggetto di riduzione o revoca sulla base della semplice decisione di un governo nazionale o della volontà della maggioranza dei cittadini di uno Stato membro. Sulla base di tali considerazioni, il tribunale richiedeva alla Corte di giustizia di stabilire se la corretta interpretazione dei Trattati – e in particolare dell'art. 20 TUE – consentisse di ritenere che il recesso del Regno Unito dall'UE implicasse la revoca automatica della cittadinanza europea dei cittadini britannici e, laddove la risposta a tale quesito fosse negativa, se fossero compatibili con il diritto comunitario condizioni o restrizioni per la con-

²²² Proposed citizens' initiative "*Retaining European Citizenship*", ECI(2017)000005, 2.5.2017.

²²³ European Ombudsman, *Decision in case 59/2018/TN on the European Commission's reply to correspondence concerning EU citizenship for UK nationals post-Brexit*, 3.4.2018.

²²⁴ District Court of Amsterdam, *Private law division, civil law presiding judge*, C/13/640244/KG ZA 17-1327 FB/AA, 7.2.2018. Per un commento, A. ARNULL, *UK Nationals and EU Citizenship: References to the European Court of Justice and the February 2018 Decisions of the District Court, Amsterdam*, in *EU Law Analysis*, 28.3.2018, <https://eulawanalysis.blogspot.com> (ultimo accesso: 10.5.2022).

servazione dei diritti precedentemente esercitati sulla base della cittadinanza europea. La Corte di giustizia, tuttavia, non si è mai pronunciata in merito in quanto la decisione di rinvio della Corte distrettuale è stata annullata in sede di appello, in considerazione della natura astratta ed ipotetica della questione²²⁵.

Sul piano politico, gli aspetti problematici appena menzionati hanno trovato espressione, in primo luogo, nel report commissionato dal partito gallese Plaid Cymru che ha proposto la conservazione della cittadinanza europea – *continuity union citizenship* – o, in alternativa, il riconoscimento dello *status* di *associate union citizenship of the European Union for British nationals* (c.d. *associate citizenship*) a favore dei cittadini britannici dopo la Brexit²²⁶. La prima ipotesi pareva chiaramente fondata sull’idea dell’esistenza di un diritto individuale alla cittadinanza europea, che, una volta ottenuta per effetto del possesso della cittadinanza di uno Stato membro, non può essere automaticamente revocata, a causa della molteplicità di situazioni e diritti individuali che dalla stessa derivano. La *associate citizenship* invece era intesa come un nuovo *status* che presupponeva la possibilità di introdurre una forma di “quasi-cittadinanza”, sul modello dello *status* giuridico dei cittadini della Groenlandia. Sia la conservazione dello *status* di cittadino europeo che l’eventuale *associate citizenship* potevano essere introdotte, come si specificava nel report, attraverso la legislazione comunitaria ovvero sulla base dell’accordo di recesso del Regno Unito dall’Unione, senza che fosse necessaria alcuna revisione dei Trattati.

La proposta dell’introduzione di una *associate citizenship* era stata condivisa dalla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo, che l’aveva inclusa nel *Report on possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union*²²⁷, e ha costituito l’oggetto di un emendamento allo stesso report, secondo il quale si prevedeva l’introduzione di una *European associate citizenship*, che attribuisse la libertà di circolazione e soggiorno nel territorio europeo e il diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo²²⁸. Parallelamente, agli *associate citizens* veniva richiesto

²²⁵ Sul carattere astratto del rinvio e sull’ammissibilità del suo annullamento in appello, cfr. il commento di R. McCREA, *Brexit EU Citizenship Rights of UK Nationals and the Court of Justice*, in *UK Constitutional Law Blog*, 8.2.2018, <https://ukconstitutionallaw.org> (ultimo accesso: 10.5.2022).

²²⁶ V. ROEBEN, J. SNELL, P. TELLES, P. MINNEROP, K. BUSH QC, *The Feasibility of Associate EU Citizenship for UK Citizens Post Brexit*. A Study for Jill Evans MEP, 2017.

²²⁷ G. Verhofstadt, *Report on possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union* (2014/2248(INI)), 5.7.2016.

²²⁸ Emendamento 882, Charles Goerens, European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, 2014/2248(INI), 9.11.2016.

il pagamento di una tassa²²⁹. L'emendamento è stato ritirato prima del voto ma la mozione per la risoluzione sul recesso del Regno Unito, del 29 marzo 2017, prevedeva, al paragrafo 27, l'introduzione di strumenti per limitare gli effetti avversi della revoca della cittadinanza europea ai cittadini britannici²³⁰.

La dottrina si è divisa sulle problematiche connesse con le azioni individuali e le proposte politiche appena descritte.

Da una parte, infatti, si collocava la posizione degli studiosi che difendevano la continuità della cittadinanza europea, considerando che la stessa, sebbene derivata da quella nazionale per quanto attiene ai criteri di acquisto, una volta attribuita si caratterizzasse come uno *status* fondamentale e autonomo, in quanto tale non suscettibile di revoca automatica a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione. Secondo tale posizione, la revoca automatica, infatti, non avrebbe rispettato il test di proporzionalità introdotto dalla Corte di giustizia con la sentenza *Rottmann*²³¹.

Analoghe erano le argomentazioni degli autori che sostenevano l'introduzione della *associate citizenship* ovvero di speciali *status* di cittadinanza che permettessero di preservare il godimento dei diritti tanto dei cittadini europei residenti nel Regno Unito quanto dei cittadini britannici residenti in altri Paesi dell'UE. In particolare, come è stato affermato²³², sebbene la cittadinanza europea non sia autonoma sul piano delle regole di acquisto, i diritti che ne derivano producono effetti diretti ed indipendenti, fondati sul rapporto tra l'ordinamento giuridico europeo e gli individui, senza necessità di intermediazione statale. Secondo tale orientamento, sarebbe contrario al principio della piena effettività del diritto europeo e delle posizioni giuridiche dei cittadini comunitari la revoca improvvisa di tutti i diritti di un individuo per effetto del recesso del suo Stato dall'UE. In effetti, dal momento che il processo di integrazione

²²⁹ Sul punto, si veda l'accurata ricostruzione di V. MILLER, *Brexit and European Citizenship*, House of Commons Library, Briefing Paper, n. 8365, 6.7.2018.

²³⁰ European Parliament, Plenary Sitting, *Draft Motion for a Resolution to wind up the debate on negotiations with the United Kingdom following its notification that it intends to withdraw from the European Union pursuant to Rule 123(2) of the Rules of Procedure on negotiations with the United Kingdom following its notification that it intends to withdraw from the European Union*, G. Verhofstadt, M. Weber, G. Pittella, P. Lamberts, S. Keller, D. Hübner, B8-0000/2017.

²³¹ Cfr. in tal senso W.T. WORSTER, *Brexit and the International Law Prohibitions on the Loss of EU Citizenship*, in *International Organisations Law Review*, 2018, pp. 341-363, nonché M. DAWSON, D. AUGENSTEIN, *After Brexit: Time for a further Decoupling of European and National Citizenship?*, *VerfBlog*, 14.7.2016 (ultimo accesso: 10.5.2022).

²³² D. KOSTAKOPOULOU, *Scala Civium: Citizenship Templates Post-Brexit and the European Union's Duty to Protect EU Citizens*, in *Journal of Common Market Studies*, 2018, pp. 854-869.

europaea ha introdotto il diritto ad avere diritti degli individui che fanno parte dell'Unione, quest'ultima ha il dovere di prevenire la cancellazione unilaterale del loro *status*, sulla base della decisione di una maggioranza. Per tali ragioni, si sosteneva la necessità di prevedere uno speciale *status* di cittadinanza per i cittadini britannici ed europei coinvolti nella Brexit, che garantisse l'esercizio di tutti i diritti derivanti dalla cittadinanza europea, alle medesime condizioni previste per i cittadini europei, ma che si differenziasse dalla stessa, in quanto non trasmissibile, contestualmente alla cittadinanza nazionale, ai membri della famiglia dell'interessato. L'argomento offriva fondamento teorico-giuridico alla tesi della *associate citizenship*, ampliandone peraltro l'applicazione non solo ai cittadini britannici ma anche a quelli europei residenti nel Regno Unito, e si connotava per effetti di gran lunga più ampi rispetto a quelli previsti dal *withdrawal agreement*.

Sempre a sostegno di un possibile *status* alternativo alla cittadinanza europea a seguito della Brexit, ma che garantisse l'esercizio dei principali diritti che dalla stessa derivavano, sul modello dei rapporti tra la Svizzera e l'UE ovvero dell'area economica europea, è stato affermato che l'autonomia della cittadinanza europea, una volta acquisita sulla base delle regole per l'acquisto della cittadinanza nazionale, e l'obbligo del rispetto del principio di proporzionalità per quanto attiene alle misure di revoca della stessa, impongono di distinguere tra il livello istituzionale e quello individuale nella Brexit²³³.

Tuttavia, da più parti in dottrina è stato contestato sia il principio della continuità della cittadinanza europea a seguito della Brexit – e dunque la possibilità di ritenere applicabile in tale contesto un autonomo diritto alla cittadinanza europea fondato sui principi espressi dalla Corte di giustizia nel caso *Rottmann* – sia la possibilità di introdurre la *associate citizenship* o altre forme alternative di quasi-cittadinanza.

Come è stato affermato, infatti, la dottrina *Rottmann* non può essere interpretata nel senso di impedire la revoca automatica della cittadinanza europea a seguito della Brexit, in quanto dopo l'uscita dall'UE il Regno Unito sarebbe stato sottratto alla giurisdizione europea e di conseguenza all'applicazione della giurisprudenza comunitaria. Inoltre, parte della dottrina ha criticato l'applicabilità della giurisprudenza *Rottmann*, che riguarda le ipotesi di revoca delle forme di appartenenza individuale all'UE, anche nei casi di revoca dell'appartenenza nazionale che derivano dalla Brexit. Né era condivisa

²³³ C.M. RIEDER, *The Withdrawal Clause of the Lisbon Treaty in the Light of EU Citizenship (Between Disintegration and Integration)*, in *Fordham International Law Journal*, 2013, pp. 147-174.

l'opinione secondo la quale – anche laddove si dovesse ritenere applicabile la dottrina *Rottmann* – la riduzione dei diritti dei cittadini europei interessati dalla Brexit, con le garanzie stabilite dal *Withdrawal Agreement*, non fosse rispettosa del principio di proporzionalità²³⁴.

Con particolare riferimento all'inedito *status* della *associate citizenship*, numerose erano le posizioni critiche. Come è stato affermato²³⁵, infatti, la cittadinanza europea associata doveva essere respinta per tre ordini di ragioni: giuridiche, in quanto non realizzabile senza una preventiva modifica dei Trattati; pragmatiche, poiché sarebbe stata contraria agli interessi dell'Unione, non rispettando il principio di reciprocità nelle relazioni future con il Regno Unito e avrebbe reso la prospettiva dell'uscita dall'UE allettante per altri Paesi; e infine democratiche, costituendo di fatto una limitazione dell'attuazione della volontà popolare espressa nel referendum sull'uscita del Regno Unito dall'UE del 23 giugno 2016²³⁶. Particolarmente criticata era la regola che condizionava l'attribuzione dell'*associate citizenship* al pagamento di una tassa, sia in quanto tale disposizione avrebbe creato un'ingiusta discriminazione tra gli individui che possiedono i mezzi finanziari per adempiere all'obbligo e quelli che invece sarebbero stati costretti a rinunciare ai benefici legati a tale *status* per motivi economici²³⁷, sia in quanto la *associate citizenship*, subordinando l'esercizio di diritti all'adempimento di un tributo, avrebbe finito per contraddire la natura originaria della cittadinanza europea, fondata al contrario esclusivamente sui diritti²³⁸.

Il dibattito appena sintetizzato ha condizionato lo sviluppo dei negoziati tra il Regno Unito e l'Unione Europea nel processo di attuazione dell'esito del referendum del giugno 2016. In effetti, nell'accordo di recesso entrato in vigore l'1 febbraio 2020, il tema degli effetti della Brexit sulla cittadinanza

²³⁴ Cfr. in tal senso G. DAVIES, *Union Citizenship – Still Europeans' Destiny after Brexit?*, in *European Law Blog*, 7.7.2016 (ultimo accesso: 10.5.2022).

²³⁵ Cfr., in aperta polemica con D. Kostapopoulou, il contributo di D.V. KOCHENOV, M. VAN DEN BRINK, *A Critical Perspective on Associate EU Citizenship after Brexit*, DCU Brexit Institute Working Paper, n. 2018-5, nonché, degli stessi AA., *Against "Associate EU Citizenship"*, in *Journal of Common Market Studies*, 2019, pp. 1366-1382.

²³⁶ Sulle ragioni democratiche che impongono di rigettare la *associate citizenship*, v. anche A. YONG, *The Problems Associated with Associate Citizenship of the EU*, in *EUtopiaLaw*, 18.11.2016 (ultimo accesso: 10.5.2022).

²³⁷ Cfr. in tal senso J.G. OLIVA, *Free-floating Citizenship – Could UK individuals be permitted to retain a form of EU citizenship post-Brexit?*, in *Manchester Policy Blogs: Brexit*, <https://http://blog.policy.manchester.ac.uk/brexit/>, 7.8.2017 (ultimo accesso: 10.5.2022).

²³⁸ Come sostiene S. LASHYN, *Brexit Means Brexit: Does It so When It Comes to EU Citizenship?*, in *Ejil: Talk!*, <https://www.ejiltalk.org/>, 15.3.2019 (ultimo accesso: 10.5.2022).

europea e i diritti che ne derivano godono di una certa rilevanza, come emerge dallo stesso preambolo nel quale si afferma che, tra gli obiettivi dell'accordo, si colloca quello di garantire protezione reciproca per i diritti dei cittadini europei e britannici, sulla base del principio di non discriminazione²³⁹.

Tuttavia, se dal piano dei principi si scende a quello delle regole, appare del tutto evidente come l'obiettivo di garanzia dei diritti non sia perseguito attraverso l'introduzione né di un diritto alla cittadinanza europea, né del principio di continuità e autonomia della cittadinanza comunitaria. Infatti, il titolo II dell'accordo, dedicato ai diritti dei cittadini, si limita a prevedere esclusivamente diritti di residenza, diritti di ingresso e soggiorno e il diritto di residenza permanente a favore di: i) cittadini britannici e comunitari che abbiano esercitato il diritto di residenza, rispettivamente, in un Paese membro dell'UE o nel Regno Unito prima della conclusione del periodo transitorio; ii) cittadini britannici e comunitari che abbiano esercitato il diritto a operare come lavoratori transfrontalieri, rispettivamente, in uno dei Paesi dell'UE o nel Regno Unito prima della conclusione del periodo transitorio. Gli stessi diritti sono estesi ai familiari dei cittadini appena menzionati²⁴⁰.

I vantaggi offerti dalla previsione dei diritti previsti dall'Accordo di recesso sono innegabili, in quanto scongiurano il rischio di discriminazioni tra cittadini comunitari residenti nel Regno Unito e cittadini britannici residenti negli altri Paesi dell'UE e di violazione del principio di proporzionalità, come richiesto nel caso *Rottman*. In mancanza di accordo, infatti, i diritti dei cittadini interessati dalla Brexit sarebbero stati regolati da una congerie di fonti, che avrebbero incluso leggi del Parlamento di Westminster, accordi bilaterali o multilaterali, la cui interpretazione sarebbe stata strettamente dipendente dagli orientamenti della giurisprudenza comunitaria.

Tuttavia, le soluzioni individuate nell'Accordo di recesso, non cogliendo gli spunti evolutivi che la giurisprudenza della Corte di giustizia offriva, non si fondano sul presupposto di un diritto alla conservazione della cittadinanza europea, ma si limitano timidamente a prevedere esclusivamente il riconoscimento di una serie di diritti, precedentemente connessi alla cittadinanza europea, anche dopo il recesso.

²³⁹ Withdrawal Agreement, Preambolo: «(...) Recognising that it is necessary to provide reciprocal protection for Union citizens and United Kingdom nationals, as well as their respective family members, where they have exercised free movement rights before a date set in this Agreement, and to ensure that their rights under this Agreement are enforceable and based on the principle of non-discrimination».

²⁴⁰ Withdrawal Agreement, art. 10, *Personal Scope*.

La Brexit, così, ha finito per confermare il carattere minimo del diritto alla cittadinanza europea delineato dalla Corte di giustizia nel caso *Rottmann*, che, individuando negli Stati membri la sede privilegiata della garanzia dello stesso, finisce per favorire, piuttosto che ridurre, i casi di discriminazione derivanti dagli effetti della revoca, non solo individuale, ma anche nazionale. In altri termini, la vicenda degli effetti della Brexit sul piano dei diritti dei cittadini europei ha costituito un ulteriore banco di prova del processo di integrazione comunitaria dal quale tuttavia è emersa, ancora una volta, l'ambiguità della cittadinanza europea e della stessa Unione²⁴¹. In tale contesto, in definitiva, l'ordinamento comunitario non offre ulteriori strumenti di garanzia per il diritto alla cittadinanza²⁴², che – limitato dalla discrezionalità statale in materia – resta nella nutrita categoria dei principi la cui attuazione è suggerita, ma non imposta, dal diritto internazionale e sovrastatale.

²⁴¹ Possibili prospettive potrebbero aprirsi con la “cittadinanza civile”, come rileva L. MONTANARI, *La cittadinanza (europea ma non solo) nel processo di integrazione dell'Unione europea: alcune riflessioni sull'evoluzione più recente*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2019, pp. 1-11.

²⁴² Tanto emerge anche con riferimento alle problematiche relative alla riduzione dei casi di apolidia. Sul punto, si v. F. FERRI, *Diritto UE e apolidia nel contesto dei movimenti migratori: l'anello mancante di una catena debole*, in *DPCE Online*, 2020, pp. 3145-3171.

Capitolo II

Il diritto all'acquisto della cittadinanza e la discrezionalità del legislatore

Introduzione

Il carattere minimo del diritto alla cittadinanza nel diritto internazionale e regionale si riflette sul piano costituzionale, specie con riguardo ai profili relativi alle regole di acquisto della cittadinanza.

In effetti, saldamente ancorate all'idea che la cittadinanza resti una prerogativa sovrana degli Stati, le regole sull'acquisto della cittadinanza nazionale, nei Paesi della tradizione liberale, restano generalmente affidate alla piena discrezionalità dei legislatori, che ne definiscono i contenuti sulla base delle funzioni che alla cittadinanza si intende attribuire a seconda dei diversi contesti storici, politici e sociali.

Tanto emerge anche sul piano delle fonti: come si avrà modo di osservare nelle pagine che seguono, negli ordinamenti oggetto di indagine in questo studio, solo negli Stati Uniti e in Irlanda le regole di acquisto della cittadinanza sono cristallizzate nelle Costituzioni. In entrambi i casi, la costituzionalizzazione della *birthright citizenship* si colloca in contesti che emergevano da violentissimi conflitti e risponde all'esigenza di individuare strumenti giuridici di integrazione e riconciliazione di comunità statali fratturate sul piano, rispettivamente, razziale e nazional-religioso. Si tratta dunque di casi eccezionali, che si comprendono in considerazione delle peculiarità dei contesti nei quali entrambi gli ordinamenti hanno avuto origine. In tutti gli altri ordinamenti, invece, le regole di acquisto della cittadinanza non sono oggetto di disciplina costituzionale, né tra i diritti fondamentali previsti nei testi costituzionali è incluso il diritto alla cittadinanza, con l'eccezione della Costituzione portoghese.

Analogamente, rari sono i casi di riconoscimento di un diritto all'acquisto della cittadinanza nella giurisprudenza costituzionale. Anche con riferimento alla giurisprudenza, l'eccezione più rilevante è rappresentata dagli Stati Uniti, dove la Corte suprema ha confermato il carattere costituzionale del diritto alla cittadinanza, sulla base di un'interpretazione del XIV emendamento, che ne ha esteso l'applicazione anche nel senso dell'obiettivo di garantire l'integrazione degli stranieri in una società di immigrazione. Alcuni riferimenti al

diritto all'acquisto della cittadinanza si rinvengono anche nella giurisprudenza britannica, sebbene nel contesto di controversie dagli obiettivi ben più limitati rispetto a quelli che hanno ispirato la giurisprudenza statunitense. Invece, in tutti gli altri ordinamenti considerati in questo studio, in generale, la giurisprudenza costituzionale omette qualsiasi riferimento esplicito al diritto all'acquisto della cittadinanza. Al contrario, il diritto alla cittadinanza emerge in negativo, specie nella giurisprudenza relativa alle regole di acquisto della cittadinanza dopo la nascita, nella quale le giurisdizioni costituzionali tendono, senza eccezioni, ad escludere che la naturalizzazione possa essere considerata oggetto di un diritto. Tanto anche in quegli ordinamenti, come quello statunitense, dove la garanzia del diritto alla cittadinanza appare più ampia e piena.

Il diritto all'acquisto della cittadinanza, così, finisce per essere riconosciuto, salvo rare e peculiari eccezioni, implicitamente, attraverso meccanismi di acquisto della cittadinanza che si fondano su criteri automatici ed escludano la discrezionalità della decisione di attribuzione¹. L'individuazione dei soggetti titolari di tale diritto, attraverso la definizione delle regole di acquisto della cittadinanza, è in genere affidata alla discrezionalità dei legislatori, a fronte della mancanza di riferimenti nei testi costituzionali e del *self-restraint* delle Corti.

Ne deriva un quadro complesso, nel quale, salvo rare eccezioni, le regole di acquisto della cittadinanza sono oggetto di frequenti modifiche e il riconoscimento – esplicito o implicito – del diritto alla cittadinanza finisce per essere funzionale agli obiettivi politici ritenuti prevalenti, a seconda degli specifici contesti di riferimento, dai legislatori.

La scelta dei criteri di individuazione dei soggetti titolari del diritto alla cittadinanza, infatti, non è politicamente neutra, ma sottende specifiche e contrapposte concezioni dell'idea di nazione, riflettendosi nelle funzioni che alla cittadinanza si intende attribuire², nel contesto delle trasformazioni politiche, sociali e demografiche che interessano le comunità statali³. Nell'ambito di tali trasformazioni, si rivelano cruciali i fenomeni migratori, in particolare dal XIX secolo in poi.

¹ Come rilevato da M. Manetti, in tali ipotesi è possibile individuare un diritto soggettivo alla cittadinanza: M. MANETTI, *Profili costituzionali in materia di diritto alla cittadinanza degli immigrati*, in *Rassegna Parlamentare*, 2014, pp. 515-533, in part. 516.

² Per la teoria funzionale della cittadinanza, si rinvia a P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze University Press, Firenze, 2014.

³ E. GROSSO, *Una cittadinanza funzionale. Ma a cosa? Considerazioni sull'acquisto della cittadinanza iure soli, a partire da una suggestione di Patricia Mindus*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2015, pp. 1-26.

In effetti, con riferimento alle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita, l'alternativa tra il criterio dello *ius soli* e dello *ius sanguinis* affonda le proprie radici nella contrapposizione, rispettivamente, tra la nozione di cittadinanza come vincolo feudale di fedeltà tra l'individuo e il sovrano, principio consolidato nella *common law* tradizionale, sulla base del diritto naturale⁴, a partire dal *Calvin's case* del 1608⁵, e la concezione repubblicana di cittadinanza, definita dai rivoluzionari francesi quale qualità individuale, trasmissibile autonomamente. Nel corso dell'evoluzione storico-costituzionale dei rapporti tra Stato e cittadino, tuttavia, la contrapposizione tra i due criteri ha finito per riflettersi sulle funzioni della cittadinanza in relazione ai caratteri e ai confini della comunità statale. In effetti, la preferenza per regole di acquisto della cittadinanza alla nascita sulla base dello *ius sanguinis* rafforza una funzione selettiva della cittadinanza, volta a segnare il confine tra un "dentro", la comunità dei cittadini, ai quali è riconosciuto il diritto di appartenenza allo Stato⁶, e un "fuori", gli stranieri⁷. Al contrario, le regole di acquisto della cittadinanza *iure soli* ne esaltano la funzione integrativa, favorendo l'integrazione tra cittadini e stranieri.

Parallelamente, nell'ambito dei sistemi di acquisto della cittadinanza dopo la nascita, si può ritenere che la naturalizzazione discrezionale, attribuita sotto forma di concessione da parte dello Stato, sia espressione della funzione selettiva della cittadinanza, al contrario di sistemi in base ai quali il richiedente, qualora integri i requisiti stabiliti dalla legge, matura un diritto all'acquisto della cittadinanza⁸. La prevalenza della funzione selettiva o integrativa è

⁴ Sull'influenza dei principi del diritto naturale nelle argomentazioni del giudice Coke nel *Calvin's Case*, cfr. P.J. PRICE, *Natural Law and Birthright Citizenship in Calvin's Case (1608)*, in *Yale Journal of Law and the Humanities*, 1997, pp. 73-145.

⁵ *Calvin's Case*, [1572] Eng.R. 64, (1572-1616) 7 Co.Rep. 1a, 77 E.R. 377. Il caso è considerato precedente per l'affermazione dello *ius soli* come criterio per l'acquisto della cittadinanza non solo nel Regno Unito ma anche negli Stati Uniti.

⁶ Appartenenza allo Stato e partecipazione alla comunità politica, in effetti, sono i due elementi che concorrono alla definizione giuridica del concetto di cittadinanza. Cfr. in tal senso G. BISCOTTINI, voce *Cittadinanza*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, 1960; R. CLERICI, voce *Cittadinanza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, 1989.

⁷ Sottolinea la prevalenza degli effetti di esclusione della legislazione sulla cittadinanza in buona parte degli ordinamenti europei C. DUMBRAVA, *Nationality, Citizenship and Ethno-Cultural Belonging. Preferential Membership Policies in Europe*, Palgrave MacMillan, New York, 2014.

⁸ Sul punto, sia consentito il rinvio a M. DICOSOLA, *Cittadini e stranieri tra selezione e integrazione. Osservazioni sulle regole di acquisto della cittadinanza in alcuni Stati europei*, in E. Ceccherini (a cura di), *I diritti al tempo delle crisi. Nuovi criteri di ponderazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 157-180.

strettamente interconnessa con l'idea di nazione. Nel primo caso, la funzione selettiva, che si esprime attraverso la preferenza per il criterio dello *ius sanguinis* per l'acquisto della cittadinanza alla nascita e per la naturalizzazione quale privilegio concesso discrezionalmente dall'amministrazione sulla base di criteri particolarmente restrittivi, è legata all'appartenenza alla nazione in senso *ethnos*, intesa come comunità di destino, fondata su elementi oggettivi di identificazione, che includono la lingua, le tradizioni storiche e culturali. Al contrario, la funzione integrativa, che predilige il criterio dello *ius soli* per l'acquisto della cittadinanza alla nascita e favorisce la naturalizzazione degli stranieri, si fonda sull'idea di una comunità nazionale in senso *demos* fondata sulla "volontà di vivere insieme", nella condivisione dei valori fondamentali proclamati nella Costituzione⁹.

Sulla base di tali premesse, nelle pagine che seguono, si proporrà un'analisi delle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita e dopo la nascita nei Paesi della tradizione liberale, allo scopo di valutare quali linee di tendenza emergano in relazione alla definizione dei soggetti titolari del diritto alla cittadinanza. In particolare, con riferimento alle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita, l'analisi si soffermerà sui criteri che attribuiscono rilevanza ai criteri dello *ius sanguinis* e dello *ius soli*, nonché alle loro combinazioni¹⁰. Con riferimento all'acquisto della cittadinanza dopo la nascita, si considereranno le regole relative alla naturalizzazione.

Come si avrà modo di osservare, emerge una realtà complessa e problematica, nella quale le teorie, i presupposti e i criteri appena menzionati si combinano secondo varie modalità¹¹ e, salvo rare eccezioni, la discrezionalità dei legislatori nella definizione dei presupposti per il riconoscimento del diritto alla cittadinanza resta generalmente piena.

⁹ Sulla base della classica contrapposizione tra cittadinanza in senso etnoculturale e cittadinanza in senso politico elaborata da R. Brubaker, che, pur riferita a regimi della cittadinanza parzialmente superati sulla base delle successive riforme, conserva la sua attualità sul piano teorico: R. BRUBAKER, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Il Mulino, Bologna, 1997.

¹⁰ Lo *ius sanguinis*, lo *ius soli* e le loro diverse combinazioni costituiscono in effetti i principali criteri di acquisto della cittadinanza alla nascita nel panorama del diritto comparato. Restano alcune sporadiche eccezioni, come l'acquisto della cittadinanza sulla base dello *ius muneris* a Città del Vaticano (Legge n. 31/2001, art. 1), ovvero sulla base dell'appartenenza religiosa, come nel caso di Israele, che prevede l'acquisto della cittadinanza in virtù del ritorno nello Stato di Israele, riconosciuto agli individui di religione ebraica.

¹¹ Cfr. in tal senso E. GROSSO, *Si fa presto a dire "ius soli"*. *Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2013, pp. 13-47.

Parte I

Il diritto costituzionale all'acquisto della cittadinanza alla nascita

Sommario: 1. Il diritto costituzionale all'acquisto della cittadinanza negli Stati Uniti. – 1.a. *Birthright citizenship* e questione razziale. – 1.b. *Birthright citizenship* e immigrazione. – 2. Diritto costituzionale all'acquisto della cittadinanza, questione nazionale e fenomeni migratori in Irlanda.

1. Il diritto costituzionale all'acquisto della cittadinanza negli Stati Uniti

Negli Stati Uniti, la regola della *birthright citizenship*, applicata sin dalla fondazione delle colonie sulla base della *common law*, è stata costituzionalizzata nel XIV emendamento. Elevata a norma costituzionale, dunque, la *citizenship clause*, il cui contenuto è confermato dalla sez. 310(a) dell'*Immigration and Nationality Act*, riconosce, così come specificato dalla giurisprudenza della Corte suprema, il diritto positivo alla cittadinanza a favore di tutti coloro che siano nati sul territorio statunitense. L'estensione della cittadinanza è così strumento di integrazione in una società multiculturale¹², che fa della condivisione dei valori costituzionali il criterio di identificazione di una comunità nazionale di carattere politico. Il rango costituzionale della disposizione, in un ordinamento caratterizzato da un'estrema rigidità costituzionale, peraltro, rende remote le possibilità di ulteriori revisioni, sottraendo alla discrezionalità del legislatore eventuali modifiche dei criteri di acquisto della cittadinanza.

La fortissima tutela del diritto alla cittadinanza per nascita sul territorio fa degli Stati Uniti un'eccezione nell'ambito degli Stati considerati in questo studio, che in genere, al contrario, riservano al legislatore l'individuazione dei criteri di acquisto della cittadinanza, agevolandone dunque eventuali modifiche in senso restrittivo. Sia l'ampiezza che la posizione nel sistema delle fonti del diritto alla cittadinanza per nascita, in effetti, si legano alle particolari circostanze nelle quali la stessa comunità nazionale statunitense si è andata costruendo: la costituzionalizzazione della *birthright citizenship* rappresentava in primo luogo lo strumento di soluzione della questione razziale, stabilendo

¹² Cfr. G.L. NEWMAN, *Citizenship*, in M. Tushnet, M.A. Graber, S. Levinson (eds.), *The Oxford Handbook of The U.S. Constitution*, Oxford University Press, Oxford – New York, 2015, pp. 587-606.

il principio dell'integrazione della comunità degli afroamericani nella nazione americana¹³.

1.a. Birthright citizenship e questione razziale

Nei primi anni della federazione, il diritto alla cittadinanza per nascita sul territorio – riconosciuto sulla base della dottrina dell'*allegiance* tra suddito e sovrano, sostituita, a partire dalla Rivoluzione, dal dovere di fedeltà tra cittadino e comunità nazionale, elevata a popolo sovrano – non era considerato universale ma soggetto a considerevoli eccezioni. In primo luogo, erano esclusi dal diritto alla cittadinanza per nascita sul territorio gli afroamericani, sebbene la Corte suprema, a partire dal 1825, ne avesse riconosciuto la natura di esseri umani, ritenendo la schiavitù contraria alla legge di natura. Il diritto alla cittadinanza, tuttavia, continuava ad essere negato agli afroamericani, come dimostra il celebre caso *Dred Scott v. Sandford* deciso dalla Corte suprema nel 1857¹⁴.

Il caso traeva origine dal ricorso di Dred Scott, un uomo nato schiavo in Virginia nel 1795, contro John Sandford, che ne deteneva la proprietà. Lo schiavo assumeva di avere diritto, per sé e per la propria famiglia, alla libertà. La Corte, in una delicatissima decisione dal contenuto fortemente politico¹⁵ che si collocava nel contesto delle gravi tensioni tra schiavisti ed antischiavisti che sfociarono successivamente nella Guerra Civile, rigettò il ricorso senza entrare nel merito della questione, ritenendo che Scott non avesse diritto di ricorrere alla Corte in quanto sprovvisto della cittadinanza.

Il Presidente Taney, infatti, pronunciandosi per la Corte, sostenne che né le persone importate negli Stati Uniti come schiavi, né i loro discendenti, nono-

¹³ Come sostenuto da E. GROSSO, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, in part. pp. 15-23.

¹⁴ J.C. DRIMMER, *The Nephews of Uncle Sam: The History, Evolution and Application of Birthright Citizenship in the United States*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 1995, pp. 667-717, in part. 691-699.

¹⁵ Sulla politicità della decisione, cfr. E. GREENBERG, *Dred Scott and the Dangers of a Political Court*, Lexington Books, 2010. Secondo l'Autore, la Corte Taney, cedendo alla tentazione di subordinare il diritto alla politica, intendeva in realtà salvare l'Unione salvaguardando la schiavitù in modo che non fosse più motivo di disaccordo tra gli Stati del Nord e del Sud. Sempre sulla politicità della decisione, si veda P. FINKELMAN, *Scott v. Sandford: The Court's Most Dreadful Case and How It Changed History*, in *Chicago-Kent Law Review*, 2006, pp. 3-48, secondo il quale la decisione rispettava le intenzioni originarie della maggioranza dei delegati alla Convenzione di Filadelfia.

stante fossero stati successivamente emancipati, potessero essere considerati come parte del popolo e dunque come cittadini¹⁶.

Allo scopo di sostenere tali conclusioni, la Corte Taney esaminava la legislazione delle colonie e la Costituzione americana per verificare se, nell'intento dei padri fondatori, i neri fossero inclusi nella comunità politica dei cittadini americani. Con riguardo alle colonie, Taney osservava l'esclusione degli schiavi di origine africana e, con riferimento al testo della Costituzione, rilevava l'esistenza di due disposizioni che manifestavano l'esistenza di un vero e proprio diritto di proprietà sugli schiavi, l'art. 1 sez. 9 cl. 1¹⁷ e l'art. 4 sez. 2 cl. 3¹⁸. Dal momento che tutti gli schiavi erano sempre stati di origine africana, la Corte rilevava l'esistenza della convinzione, tra i costituenti, dell'inferiorità della razza nera. In effetti, osservava la Corte, l'abolizione della schiavitù in alcuni Stati non si fondava su un cambiamento di opinione sull'inferiorità della razza, ma sulla inattitudine dei neri al lavoro richiesto. Ad ulteriore dimostrazione di tale assunto la Corte osservava come in nessun luogo della federazione, ad eccezione del Maine, ai neri fosse consentita la partecipazione alla vita politica. Dal momento che, dunque, la Costituzione non aveva inteso riconoscere ai neri i diritti e i privilegi che invece erano riconosciuti ai bianchi, i primi dovevano essere considerati esclusi dalla comunità dei cittadini. La decisione di escludere gli afroamericani dalla cittadinanza era dunque motivata più da pregiudizi razziali e stereotipi che da qualsivoglia giustificazione razionale¹⁹.

Come noto, la Guerra Civile – scatenata proprio dall'acuirsi del conflitto tra Stati schiavisti e antischiavisti – e l'adozione del *Civil Rights Act* prima e del XIV emendamento poi, da un parte, hanno abolito l'esclusione degli

¹⁶ La dottrina sulla decisione è sterminata. Si vedano, tra i molti, D.T. KONIG, P. FINKELMAN, C.A. BRACEY (eds.), *The Dred Scott Case: Historical and Contemporary Perspectives on Race and Law*, Ohio University Press, Atene, 2010.

¹⁷ Che consentiva l'importazione e il commercio di schiavi fino all'anno 1808: «*The migration or importation of such persons as any of the states now existing shall think proper to admit, shall not be prohibited by the Congress prior to the year one thousand eight hundred and eight, but a tax or duty may be imposed on such importation, not exceeding ten dollars for each person*».

¹⁸ «*No person held to service or labour in one state, under the laws thereof, escaping into another, shall, in consequence of any law or regulation therein, be discharged from such service or labour, but shall be delivered up on claim of the party to whom such service or labour may be due*».

¹⁹ Come afferma K. PETTIT, *Addressing the Call for the Elimination of Birthright Citizenship in the United States: Constitutional and Pragmatic Reasons to Keep Birthright Citizenship Intact*, in *Tulane Journal of International and Comparative Law Review*, 2006-2007, pp. 265-289, in part. 273.

afroamericani dall'ambito di applicazione delle regole di acquisto della cittadinanza tradizionalmente in vigore negli Stati Uniti e, dall'altra, hanno costituzionalizzato il diritto alla cittadinanza per nascita sul territorio statunitense, previsto, peraltro, nella stessa norma che proclama i principi del *due process* e dell'*equal protection*.

Infatti, nel gennaio 1866, il senatore Trumbull propose l'adozione del *Civil Rights Bill* che, anticipando il XIV emendamento, abolì la razza come strumento di definizione della cittadinanza nazionale. Vietò ogni discriminazione nell'esercizio dei diritti civili e inoltre definì la cittadinanza nazionale, affermando che «*All persons born in the US, and not subject to any foreign power, excluding Indians non taxed, are citizens of the US*»²⁰. Nell'intento di evitare che fosse considerata incostituzionale per violazione dei limiti delle competenze legislative federali, la norma fu successivamente costituzionalizzata attraverso il XIV emendamento della Costituzione. La *citizenship clause* della disposizione costituzionale recepisce infatti la formulazione della sez. 31 del *Civil Rights Act*, proclamando che: «*All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws*». I redattori dell'emendamento, così come le Corti, considerarono la disposizione come declaratoria dei principi della *common law* accettandone il contenuto come vincolante e agli afroamericani, da allora, fu riconosciuto il diritto alla cittadinanza.

Come ampiamente noto, al riconoscimento di tale diritto, tuttavia, non corrispose la piena attuazione del XIV emendamento nei confronti degli afroamericani. Negli stessi anni, infatti, si apriva la triste pagina della segregazione razziale, con l'approvazione delle leggi Jim Crow²¹, la cui costituzionalità fu confermata dalla Corte suprema nel celebre caso *Plessy v. Ferguson*²², sulla base della dottrina *separate but equal*²³. Occorrerà attendere solo il 1954, con

²⁰ *Civil Rights Act*, 1866, sez. 31.

²¹ Per leggi Jim Crow si intendono le leggi federali e statali di attuazione della politica di discriminazione razziale tra la comunità bianca e nera che furono adottate negli Stati Uniti tra il 1876 e il 1964.

²² Supreme Court of the United States, *Plessy v. Ferguson*, 18.5.1896.

²³ Sulla contraddizione tra l'apertura con il riconoscimento del diritto alla cittadinanza agli afroamericani, da una parte, e la segregazione razziale, dall'altra, v. R.E. ROSENBLUM, *The Citizenship Line: Rethinking Immigration Exceptionalism*, in *Boston College Law Review*,

l'*overruling* in *Brown v. Board of Education*²⁴, per l'avvio del faticoso processo di affermazione non solo del diritto alla cittadinanza ma della sua piena attuazione in senso integrativo attraverso la garanzia dell'uguaglianza e dei diritti a tutti i cittadini statunitensi senza discriminazioni di razza²⁵.

1.b. Birthright citizenship e immigrazione

Nell'ordinamento statunitense, la regola dello *ius soli*, nella sua evoluzione storico-costituzionale, risponde all'intento di garantire il diritto alla cittadinanza in funzione integrativa a favore non solo della comunità degli afroamericani, ma anche degli immigrati stabilmente residenti sul territorio. In effetti, sin dal caso *United States v. Wong Kim Ark*²⁶, deciso dalla Corte suprema degli Stati Uniti nel 1898, è riconosciuta la cittadinanza a chiunque sia nato sul territorio americano, in quanto espressione di un diritto, indipendentemente dalla nazionalità o dallo *status* giuridico dei genitori²⁷.

La celebre decisione della Corte trae origine dal ricorso presentato da Wong Kim Ark, nato nel 1873 a San Francisco da genitori di origini cinesi, ma al momento della sua nascita residenti a San Francisco, al quale, nel 1895, di ritorno negli Stati Uniti dopo un viaggio in Cina, veniva negato il diritto ad entrare nel territorio statunitense. Alla frontiera, infatti, Wong Kim Ark non veniva considerato cittadino americano e veniva ritenuto applicabile nei suoi confronti il *Chinese Exclusion Act*, la legge del 6 maggio 1882 con la quale si proibiva l'immigrazione di lavoratori cinesi negli Stati Uniti²⁸.

2013, pp. 1965-2024, nonché J.A. GOLDSTEIN, *Unfit for the Constitution: Nativism and the Constitution, from the Founding Fathers to Donald Trump*, in *Journal of Constitutional Law*, 2018, pp. 489-559.

²⁴ Supreme Court of the United States, *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954).

²⁵ Si è trattato di un processo lungo e complesso, specie con riferimento al riconoscimento, senza discriminazioni, non solo del diritto all'istruzione, ma soprattutto dei diritti politici, come rilevato da E. MOSTACCI, *La modernizzazione incompiuta. L'integrazione della minoranza afro-americana nel contesto statunitense*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, cit., pp. 267-295.

²⁶ Supreme Court, 169 U.S. 649 (1898).

²⁷ Si riferisce alla cittadinanza in termini di diritto già M. B. WOODWORTH, *Citizenship of the United State under the Fourteenth Amendment*, in *American Law Review*, pp. 535-555.

²⁸ Il provvedimento seguiva all'*Angell Treaty* del 1880, che modificava il precedente *Burlingame Treaty* stipulato tra USA e Cina nel 1868, sempre allo scopo di ridurre l'immigrazione cinese. Il *Chinese Exclusion Act* è stato il primo provvedimento volto ad escludere un'intera comunità dal diritto di immigrazione negli Stati Uniti.

Ne seguiva una controversia giudiziaria risolta nella storica decisione del 1898 nella quale la Corte suprema riconosceva che, sulla base della *citizenship clause* del XIV emendamento, tutti gli individui nati sul territorio americano hanno diritto alla cittadinanza. Secondo i giudici supremi, infatti, la disposizione aveva confermato la regola di *common law* della *birthright citizenship*, escludendo dalla sua applicazione solo i figli di cittadini di Stati che, al momento della nascita, occupassero con la forza gli Stati Uniti, ovvero i figli di ambasciatori o diplomatici di Paesi stranieri. Di conseguenza, nel caso di specie, il possesso della cittadinanza rendeva inapplicabili nei confronti di Wong Kim Ark le misure restrittive previste dal *Chinese Exclusion Act*.

La motivazione si concentrava in particolare sulla clausola “*subject to the jurisdiction thereof*” del XIV emendamento, che, secondo la Corte, non poteva essere interpretata nel senso di escludere i figli di stranieri dall’ambito di applicazione della disposizione costituzionale, come al contrario sostenuto dalle autorità doganali che avevano rifiutato l’ingresso a Wong Kim Ark e dal procuratore distrettuale intervenuto nel giudizio in rappresentanza degli Stati Uniti. In tal senso, la Corte sottolineava come il XIV emendamento abbia la funzione di costituzionalizzare la regola di *common law* della cittadinanza *iure soli*, senza al contrario introdurre nuovi limiti alla sua applicazione²⁹, confermando il principio secondo il quale la cittadinanza è oggetto di un diritto di cui sono titolari tutti gli individui nati sul territorio statunitense.

In particolare, secondo la Corte, la costituzionalizzazione della regola della *birthright citizenship* conferisce carattere costituzionale al diritto alla cittadinanza, che pertanto non ha natura derivata, non traendo legittimazione dal riconoscimento nell’ambito della *common law* o della legge, ma è connaturata al fatto stesso della nascita sul territorio: «*The right to citizenship never descends in the legal sense, either by common law or under the common naturalisation acts. It is incident to birth in the country, or it is given personally by statute*»³⁰. In tal senso, come si legge nell’*opinion* della Corte, il XIV emendamento, pur non sottraendo al Congresso il potere di stabilire le regole relative alla naturalizzazione, non ha conferito allo stesso alcuna discrezionalità nel restringere gli effetti della nascita, che, come dichiarato dalla Corte, determina un «*diritto alla cittadinanza sufficiente e completo*».

Per effetto del XIV emendamento così come interpretato dalla giurisprudenza a partire dal caso *Wong Kim Ark*, dunque, si riconosce pacificamente il diritto

²⁹ Supreme Court of the United States, *United States v. Wong Kim Ark*, 481 U.S. 704 (1887), p. 169 U.S. 688.

³⁰ Supreme Court of the United States, *United States v. Wong Kim Ark*, 481 U.S. 704 (1887), p. 169 U.S. 665.

alla cittadinanza a favore di tutti i nati sul territorio americano, indipendentemente dalle origini dei propri genitori. In mancanza di espliciti riferimenti nella giurisprudenza, non si ritiene inoltre rilevante la regolarità o meno della condizione di immigrati dei genitori ai fini dell'applicazione della *birthright rule*.

Tuttavia, a partire dagli anni ottanta dello scorso secolo, si è fatta strada una corrente dottrinale che sostiene la necessità di modificare in senso restrittivo le regole sull'acquisto della cittadinanza negli Stati Uniti, fino a giungere all'abolizione della *birthright citizenship* a favore dei figli di immigrati irregolari. La teoria – introdotta in uno studio pubblicato nel 1985 da P.H. Schuck e R.M. Smith³¹ – continua a godere di ampio spazio nel dibattito pubblico statunitense alla luce delle problematiche derivanti dalla crisi economica, della forte pressione migratoria, nonché dall'emergenza del terrorismo internazionale³².

Sulla base della considerazione che il carattere inclusivo della cittadinanza negli Stati Uniti non sia sostenibile nel contesto delle problematiche appena menzionate ed anzi ne rappresenti una delle cause, è stata suggerita un'interpretazione restrittiva del XIV emendamento, allo scopo di evitare l'uso strumentale dell'acquisto della cittadinanza per eludere la normativa in tema di immigrazione³³. Secondo tali autori, infatti, l'incremento massiccio dell'immigrazione illegale negli Stati Uniti e dei costi dello stato sociale hanno reso svantaggiosa la *birthright citizenship* e impongono di abbandonare le teorie tradizionali, per proporre una nozione più consensualista della cittadinanza, nel quale lo *status* posseduto alla nascita svolga un ruolo più ridotto.

³¹ P.H. SCHUCK, R.M. SMITH, *Citizenship Without Consent: Illegal Aliens in the American Polity*, Yale University Press, New Haven, 1985.

³² Con particolare riferimento al tema della *birthright citizenship* nel contesto del terrorismo, si consideri, ad esempio, il dibattito relativo alla cittadinanza del combattente talebano Yaser Hamdi, dichiarato *illegal enemy combatant* dall'amministrazione Bush e condannato alla detenzione nel carcere di Guantanamo Bay. Infatti, nel celebre caso *Hamdi v. Rumsfeld*, deciso dalla Corte suprema nel 2004, relativo al diritto al *due process* a favore di Hamdi, nei *brief* sottoposti dal *Eagle Forum Education & Legla Defence Found* e dal *Claremont Institute Center for Constitutional Jurisprudence*, intervenuti come *amici curiae*, si affermava che Hamdi, nato negli Stati Uniti da genitori immigrati con permesso di soggiorno temporaneo, non poteva essere considerato cittadino statunitense: *Brief of Amicus Curiae, The Claremont Institute Center for Constitutional Jurisprudence In Support of Respondents*, in Supreme Court of the United States, *Hamdi v. Rumsfeld*, n. 03-6696. La Corte suprema, tuttavia, nella decisione resa nel 2004, non ha considerato la questione, alla quale fa implicito riferimento solo il giudice Scalia, che nella sua *dissenting opinion* definisce Hamdi «*presumed American citizen*».

³³ In particolare, attraverso gli «*anchor babies*», termine con il quale ci si riferisce alla prassi di utilizzare la cittadinanza di un minore, acquistata per nascita sul territorio, allo scopo di eludere la normativa in materia di immigrazione che impedirebbe ai genitori, stranieri, di risiedere legalmente negli Stati Uniti.

La teoria si fonda sulla distinzione, nella *citizenship clause*, tra una componente ascrittiva – secondo la quale la cittadinanza si acquisisce automaticamente alla nascita senza condizioni – ed una consensualistica, secondo la quale l’acquisto della cittadinanza richiede il consenso sia del potenziale cittadino che dello Stato. La componente ascrittiva è espressa dalla regola oggettiva della *birthright citizenship*, secondo la quale la nascita sul territorio determina il diritto alla cittadinanza statunitense. La nascita sul territorio, tuttavia, costituisce una condizione necessaria ma non sufficiente per il riconoscimento del diritto appena menzionato, rendendosi necessaria infatti la sussistenza di un rapporto consensualistico tra il cittadino e la comunità politica di riferimento. In tal senso, come dimostrato nello studio di Shuck e Smith, la componente consensualistica si deduce dai limiti all’applicazione della *birthright rule* riconosciuti nella giurisprudenza dalla Corte suprema sulla base della clausola “*subject to the jurisdiction thereof*”, con particolare riferimento ai nativi americani.

Pertanto, sulla base della considerazione per cui il consenso reciproco è condizione irrinunciabile per l’appartenenza alla comunità americana, sorgono dubbi, secondo gli autori, in merito alla costituzionalità dell’attribuzione incondizionata della cittadinanza ai figli di immigrati nati sul territorio statunitense anche nel caso di irregolarità dei genitori. In tali condizioni, infatti – dal momento che la presenza dei genitori sul territorio è proibita dalla legge e la società ha deciso di negare la loro inclusione all’interno della comunità – verrebbe meno la componente consensualistica della cittadinanza.

Secondo tale teoria, in particolare, la clausola “*subject to the jurisdiction thereof*” non si riferisce esclusivamente alla soggezione dell’individuo al potere di polizia e all’autorità penale, ma presuppone una relazione reciproca tra l’individuo al momento della nascita e lo Stato, nella quale quest’ultimo acconsente alla presenza dell’individuo e al suo riconoscimento come cittadino, offrendogli completa protezione. In effetti la *jurisdiction clause*, come si sostiene, non fa riferimento esclusivamente alla “giurisdizione parziale” – intesa nel senso di soggezione formale alla legge – ma rinvia al concetto più ampio di “giurisdizione completa”, che prevede una più profonda relazione reciproca tra cittadini e potere sovrano.

Gli autori, dunque, sulla base di un’interpretazione originalista della Costituzione, affermano che, come i nativi americani erano esclusi dalla cittadinanza per via della *jurisdiction clause*, allo stesso modo deve essere negata la cittadinanza ai figli di immigrati irregolari.

Il saggio di Shuck e Smith ha così aperto un dibattito che ha visto la dottrina statunitense dividersi tra i sostenitori del diritto alla cittadinanza per nascita sul territorio condizionato, sulla base di un’interpretazione restrittiva del XIV

emendamento, alla regolarità dello *status* giuridico dei genitori, e i sostenitori, al contrario, di un diritto incondizionato alla cittadinanza, nel solco della sentenza della Corte suprema nel caso *Wong Kim Ark*.

A sostegno del diritto condizionato alla cittadinanza, in particolare, si afferma che, ammessa la distinzione tra giurisdizione parziale e completa, solo i figli di coloro che sono soggetti alla giurisdizione completa avrebbero diritto alla cittadinanza. Al contrario – nel caso di giurisdizione parziale, venendo meno il rapporto “morale” di fedeltà tra gli individui e il resto della comunità politica degli Stati Uniti – non ricorrono le condizioni per il riconoscimento del diritto alla cittadinanza³⁴. Le limitazioni al diritto alla cittadinanza, dunque, si giustificano in termini morali più che giuridici, come evidenziato negli studi nei quali, sulla base dei discorsi dei padri fondatori, è suggerita l'esistenza di “condizioni morali”, che costituiscono il fondamento del *social compact* sul quale il sistema costituzionale statunitense è fondato, il cui mancato rispetto determina il venir meno del rapporto consensualistico tra Stato e individuo³⁵. In particolare, come è stato sostenuto, la violazione delle leggi sull'immigrazione costituisce una specifica ipotesi di “inadempimento” del “contratto sociale” che costituisce il fondamento della cittadinanza negli Stati Uniti³⁶.

È sulla base di tali premesse, dunque, che parte della dottrina sostiene che la regola della *birthright citizenship* incontra il limite del diritto della nazione americana di selezionare quali stranieri possano essere ammessi a risiedere nel proprio territorio e a partecipare alla comunità politica³⁷.

La teoria del diritto condizionato alla cittadinanza ha trovato espressione in specifici progetti di modifica della legge federale sull'immigrazione e la cittadinanza³⁸, nonché di revisione costituzionale, più volte proposti allo scopo di

³⁴ W.T. MAYTON, *Birthright Citizenship and the Civic Minimum*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, pp. 221-258.

³⁵ T.G. WEST, *Vindicating the Founders. Race, Sex, Class and Justice in the Origins of America*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Boulder, New York, Oxford, 1997, cap. 7, *Immigration and the Moral Conditions of Citizenship*, pp.147-210.

³⁶ E.J. ERLER, *From Subjects to Citizens: The Social Compact Origins of American Citizenship*, in R.J. Pestritto, T.G. West (eds.), *The American Founding and the Social Compact*, Lexington Books, Lanham, Boulder, New York, Oxford, 2003, pp. 163-197, nonché ID., *American Citizenship and Postmodern Challenges*, in E.J. Elder, T.G. West, J. Marini (eds.), *The Founders on Citizenship and Immigration. Principles and Challenges in America*, Rowman and Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Boulder, New York, Toronto, Plymouth, UK, 2007, pp. 25-74.

³⁷ Sul diritto delle nazioni alla selezione dei propri cittadini, cfr. C. WOOD, *Losing Control of America's Future. The Census, Birthright Citizenship, and Illegal Aliens*, in *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 1999, pp. 465-522.

³⁸ Progetti di riforma dell'*Immigration and Nationality Act*, del 1952, sono stati presentati,

introdurre la regola secondo la quale acquistano la cittadinanza statunitense solo coloro che siano nati sul territorio da genitori in condizioni di regolarità. Il tema della riforma della *birthright citizenship*, peraltro, ha goduto di ampio spazio nell'ambito della campagna elettorale del 2015 del Presidente Trump³⁹. Tuttavia, nessuna delle iniziative ha completato l'*iter* parlamentare, da una parte, per il forte radicamento nella cultura politica e costituzionale statunitense della contrapposta teoria della cittadinanza inclusiva e, dall'altra per la distinzione tra politiche della cittadinanza e politiche migratorie. Le problematiche poste dalla pressione migratoria, infatti, hanno condotto a riforme restrittive della legislazione sull'immigrazione, che hanno confermato e rafforzato i limiti alla regolarizzazione degli immigrati, non intaccando tuttavia gli ampi margini del diritto alla cittadinanza negli Stati Uniti. Inoltre, come previsto dalla legislazione statunitense, non è vietato il rimpatrio di immigrati irregolari che siano familiari di minori in possesso della cittadinanza statunitense per nascita sul territorio. Ne deriva, pertanto, la possibilità della deportazione di fatto di minori, che, pur essendo cittadini statunitensi, siano figli di immigrati irregolari⁴⁰.

D'altra parte, la teoria del diritto condizionato alla cittadinanza solleva non pochi dubbi interpretativi, relativi alla compatibilità del diritto condizionato alla cittadinanza con le regole e i principi di diritto costituzionale statunitense. Come emerge dal dibattito dottrinario sulla *birthright citizenship*, gli aspetti problematici riguardano, in primo luogo, la correttezza dei risultati dell'analisi di Shuck e Smith sulla base dell'applicazione del metodo di interpretazione originalista. Inoltre, la teoria solleva non pochi dubbi in merito alla compatibilità con la Costituzione statunitense degli effetti dell'eventuale applicazione del diritto condizionato alla cittadinanza. Infine, un'eventuale modifica della

ad esempio nel 2005, dal Deputato Nathan Deal (*Citizenship Reform Act 2005*) e nel 2007 (due *Citizenship Reform Act* presentati, rispettivamente, dallo stesso N. Deal e da E. Gallegly). Per un'analisi critica, cfr. S.C. BARNHART, *Second Class Delivery: The Elimination of Birthright Citizenship as a Repeal of the Pursuit of Happiness*, in *Georgia Law Review*, 2008, pp. 525-568.

³⁹ Si consideri la rilevanza del tema nella campagna elettorale per le elezioni primarie del Partito Repubblicano nel 2015, nella quale l'allora candidato Donald Trump annunciò che i suoi obiettivi comprendevano anche l'eliminazione della *birthright citizenship*, come riferito da B.R. BERGER, *Birthright Citizenship on Trial: Elk v. Wilkins and United States v. Wong Kim Ark*, in *Cardozo Law Review*, 2016, pp. 1185-1258, in part. 1187-1188.

⁴⁰ Il principio è stato affermato dalla giurisprudenza: District Court, *Coleman v. United States*, 454 F. Supp. 2d 757 (2006). Sul punto, cfr. A. COLVIN, *Birthright Citizenship in the United States: Realities of de Facto Deportation and International Comparisons toward Proposing a Solution*, in *Saint Louis University Law Journal*, 2008-2009, pp. 219-246.

birthright citizenship per via legislativa sarebbe incostituzionale e richiederebbe al contrario una revisione costituzionale.

Con riferimento alla compatibilità del diritto condizionato alla cittadinanza con il XIV emendamento, interpretato attraverso il metodo originalista, come è stato affermato⁴¹, la storia del XIV emendamento – analizzata alla luce del dibattito dei suoi redattori, nonché del contesto intellettuale e politico che ne ha accompagnato l'adozione – non permette di concludere che i nati negli Stati Uniti dovrebbero essere divisi in classi di cittadini e non cittadini sulla base dello *status* di immigrati dei loro genitori. Infatti, sebbene la Costituzione del 1787 non contenesse l'idea dell'inclusione acritica di tutti i soggetti nati sul territorio americano nella comunità dei cittadini, il XIV emendamento è un documento successivo, redatto in considerazione del fallimento della stessa proprio sul piano dell'inclusione e della formazione di un corpo politico unitario, come mostrato dai conflitti e le divisioni con riferimento alla posizione degli afroamericani.

Alla luce di tali considerazioni, la lettura restrittiva della *citizenship clause* è oggetto di critiche in quanto fondata su una interpretazione disaggregativa del XIV emendamento, che isola il primo comma e ignora i successivi. Al contrario, come è stato affermato, una lettura dell'emendamento come un'unità concettuale ne impedisce un'interpretazione restrittiva. Infatti, lo scopo dell'emendamento era quello di sostituire la debole confederazione di repubbliche autonome con una nazione unitaria, che avrebbe finalmente compiuto le promesse di John Madison di costruire una “repubblica estesa”, che comprendesse una diversità di interessi e passioni e creasse una società nella quale la partecipazione politica e i diritti delle minoranze sarebbero stati protetti dall'oppressione maggioritaria. Una lettura del XIV emendamento sulla base del *clear intent* dei suoi autori, dunque, ne esclude un'interpretazione restrittiva.

Le conclusioni di Schuck e Smith sono oggetto di critiche anche con riferimento specifico all'interpretazione della *jurisdiction clause*. Come è stato affermato, infatti, proprio sulla base del metodo originalista emerge come l'espressione *jurisdiction* equivalga ad “autorità sovrana”, dalla quale i figli di immigrati irregolari nati sul territorio statunitense non sono esclusi⁴². In tal senso

⁴¹ G. EPPS, *The Citizenship Clause: A “Legislative History”*, in *American University Law Review*, 2010, pp. 331-391.

⁴² Come affermato da M. ING, *Birthright Citizenship, Illegal Aliens, and the Original Meaning of the Citizenship Clause*, in *Akron Law Review*, 2012, pp. 719-768. Analogamente, N. PETREE, *Born in the USA: An All-American View of Birthright Citizenship and International Human Rights*, in *Huston Journal of International Law*, 2011, pp. 147-185, secondo il quale, in

dunque è stato dimostrato, sulla base dei dibattiti nel corso della Convenzione di Filadelfia, che la *jurisdiction clause* è stata introdotta per escludere dall'applicazione del XIV emendamento solo i nativi americani, allo scopo, sia pure controverso, di consentire la conservazione del loro rapporto di fedeltà con le comunità tribali, e non può essere invocata per escludere il diritto alla cittadinanza dei figli di immigrati irregolari. Né, secondo tale orientamento, la comparazione tra immigrati irregolari e nativi americani è concettualmente coerente. Sarebbe più opportuna la comparazione degli immigrati con gli *enemy aliens*. La questione, quindi, sarebbe diversa e riguarderebbe la possibilità che l'immigrazione irregolare possa essere considerata un'invasione straniera. Anche a questo interrogativo, tuttavia, deve essere data una risposta negativa⁴³. Si contesta, in sintesi, l'interpretazione del concetto di giurisdizione in senso consensualistico, sostenendo, al contrario, che l'espressione faccia riferimento ad una concezione territoriale di giurisdizione⁴⁴.

Tale orientamento trova sostegno anche nella giurisprudenza della Corte suprema, che pur non essendosi mai pronunciata esplicitamente sull'applicabilità della *citizenship clause* ai figli di immigrati irregolari, nel caso *Plyer v. Dole*, del 1982⁴⁵, ha affermato che la *equal protection clause* si applica sia agli immigrati regolari che agli immigrati irregolari, considerando entrambi soggetti alla giurisdizione degli Stati Uniti.

L'eventuale introduzione di un diritto condizionato alla cittadinanza negli Stati Uniti solleva perplessità anche con riferimento ai potenziali effetti discriminatori della sua applicazione, che conseguirebbero all'eliminazione della regola della *birthright citizenship* a favore di tutti i nati sul territorio statunitense, inclusi i figli di immigrati irregolari⁴⁶. L'abolizione della regola, dunque, non sarebbe ammissibile in quanto in contrasto con le norme di tutela dei diritti fondamentali di carattere sia costituzionale che internazionale⁴⁷.

modo particolare, non è ammissibile la distinzione tra giurisdizione parziale e completa.

⁴³ G.N. MAGLIOCCA, *Indian and Invaders. The Citizenship Clause and Illegal Aliens*, in *Journal of Constitutional Law*, 2008, pp. 499-526.

⁴⁴ Cfr. in tal senso: M.R.W. HOUSTON, *Birthright Citizenship in the United Kingdom and the United States: A Comparative Analysis of the Common Law Basis for Granting Citizenship to Children Born of Illegal Immigrants*, in *Vanderbit Journal of Transnational Law*, 2000, pp. 693-738; M. SHAWHAN, "By Virtue of Being Born Here": *Birthright Citizenship and the Civil Rights Act of 1866*, in *Harvard Latino Law Review*, 2011, pp. 201-237.

⁴⁵ Supreme Court of the United States, *Plyer v. Doe*, 457 U.S. 202, 15.6.1982.

⁴⁶ Cfr. in tal senso P.J. CHARLES, *Decoding the Fourteenth Amendment's Citizenship Clause: Unlawful Immigrants, Allegiance, Personal Subjection, and the Law*, in *Washburn Law Journal*, 2012, pp. 211-260.

⁴⁷ Come sostiene, sulla base di un'analisi di diritto internazionale e comparato, K. CULLITON-

Ma le problematiche relative all'eventuale restrizione del diritto alla cittadinanza statunitense riguardano anche il sistema delle fonti del diritto. Infatti, eventuali modifiche della regola della *birthright citizenship* richiederebbero una riforma⁴⁸ del XIV emendamento della Costituzione. Se in effetti è vero che un'interpretazione restrittiva della *jurisdiction clause* potrebbe giustificare eventuali progetti di riforma della legge federale sull'immigrazione e la cittadinanza che escludano il carattere automatico dell'attribuzione della cittadinanza *iure soli*, è altrettanto vero che la clausola è formulata in termini generici, lasciando aperte anche possibilità di interpretazione espansiva, che peraltro trovano sostegno nella giurisprudenza della Corte suprema. L'eventuale introduzione di un diritto alla cittadinanza condizionato alla regolarità dello *status* dei genitori negli Stati Uniti, pertanto, presupporrebbe una riforma costituzionale che precisi in senso restrittivo la *jurisdiction clause* del XIV emendamento.

2. Diritto costituzionale all'acquisto della cittadinanza, questione nazionale e fenomeni migratori in Irlanda

In Irlanda, l'evoluzione delle regole sulla cittadinanza, da una parte, è stata condizionata dall'appartenenza del Paese all'area della tradizione di *common law* e dall'influenza esercitata dall'Impero britannico. Dall'altra, il diritto della cittadinanza – e il diritto alla cittadinanza – assume caratteri profondamente diversi rispetto al Regno Unito⁴⁹ a causa dalle specificità con riferimento non solo al conflitto tra il Nord e il Sud dell'Isola, ma anche all'impatto dei fenomeni migratori⁵⁰. Con riferimento a tale ultimo aspetto, infatti, se fino agli

GONZÁLEZ, *Born in the Americas: Birthright Citizenship and Human Rights*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2012, pp. 127-182.

⁴⁸ Con revisione costituzionale. Cfr. in tal senso S.C. BARNHART, *Second Class Delivery*, cit., nonché M.R.W. HOUSTON, *Birthright Citizenship in the United Kingdom and the United States*, cit., il quale sottolinea la differenza tra la Costituzione britannica, non scritta e soggetta al principio della sovranità parlamentare, che ha permesso l'introduzione di limiti alla *birthright rule* per via legislativa, e la Costituzione statunitense, che al contrario la impedisce. Sostiene la necessità di un emendamento costituzionale per modificare la *birthright citizenship*, sulla base di una ricostruzione storica dei dibattiti alla Convenzione di Filadelfia, J.C. Ho, *Defining "American": Birthright Citizenship and the Original Understanding of the 14th Amendment*, in *The Green Bag. An Entertaining Journal of Law*, 2006, pp. 367-378.

⁴⁹ Su cui si veda la II parte di questo capitolo, par. 3.a e 3.c.

⁵⁰ B. RYAN, *The Celtic Cubs: The Controversy over Birthright Citizenship in Ireland*, in *European Journal of Migration and Law*, 2004, pp. 173-193.

anni novanta dello scorso secolo l'Irlanda si caratterizzava come un Paese di emigrazione, il *trend* si è invertito negli anni seguenti. Tali circostanze hanno determinato, sul piano del diritto alla cittadinanza, scelte normative e giurisprudenziali specifiche e differenziate rispetto al Regno Unito⁵¹.

Sin dalla Costituzione dello Stato libero del 1922⁵², il criterio principale per l'acquisto della cittadinanza irlandese alla nascita è stato rappresentato dallo *ius soli* puro. La nascita sul territorio, infatti, ha sempre assunto una rilevanza cruciale allo scopo di riconoscere il diritto alla cittadinanza a tutti gli appartenenti alla nazione irlandese, che ha continuato ad essere concepita in termini unitari nonostante il conflitto tra unionisti ed indipendentisti. Al contempo, il criterio dello *ius sanguinis* era riconosciuto, in via sussidiaria, allo scopo di garantire la continuità della comunità nazionale nonostante l'emigrazione alla quale gruppi consistenti di irlandesi erano costretti, sin dai primi anni del Novecento, a causa della debole situazione economica del Paese.

Sebbene l'art. 3 della Costituzione del 1922 stabilisse i criteri iniziali per l'individuazione dei cittadini che avrebbero dato origine al nuovo Stato indipendente – individuandoli nel domicilio nell'area di giurisdizione dell'*Irish Free State*, nella nascita ovvero nella residenza regolare per sette anni sul territorio – la stessa disposizione demandava alla legge la determinazione delle regole future sull'acquisto della cittadinanza.

La legge ordinaria ha così rappresentato, fino alla fine degli anni novanta dello scorso secolo, la fonte della disciplina in materia di cittadinanza in Irlanda. Ne è seguita l'adozione della legge sulla nazionalità e la cittadinanza del 1935, che confermava come criterio prevalente per l'acquisto della cittadinanza lo *ius soli* puro, sul modello offerto dalla tradizione britannica. La legge sulla nazionalità e la cittadinanza del 1956, adottata sulla base della Costituzione del 1937, confermava il medesimo criterio, estendendolo anche all'Irlanda del Nord.

Il diritto alla cittadinanza ha invece assunto rilevanza costituzionale a partire dal *Good Friday Agreement* del 1998, che, nell'introdurre un accordo politico volto alla stabilizzazione del conflitto tra Irlanda del Nord e Irlanda del

⁵¹ I. HONOHAN, *Citizenship Attribution in a New Country of Immigration: Ireland*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2010, pp. 811-827.

⁵² Per un'analisi critica in senso diacronico della legislazione sulla cittadinanza in Irlanda, cfr. J. HANDOLL, *Ireland*, in R. Bauböck, E. Ersbøll, K. Groenendijk, H. Waldrauch (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*, vol. 2: *Country Analyses*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006, pp. 279-328, nonché, dello stesso A., *Country Report: Ireland*, EUDO Citizenship Observatory, 2012, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2012/02, pp. 1-24.

Sud, ha riconosciuto il diritto del popolo dell'Irlanda del Nord di scegliere di identificarsi ed essere accettato come irlandese o britannico, o entrambi⁵³. A tal fine, il popolo dell'Irlanda del Nord era identificato sulla base del criterio territoriale, stabilito di comune accordo dai Governi irlandese e britannico, come si legge nella dichiarazione governativa congiunta, nella quale si affermava il *joint understanding* che per popolo dell'Irlanda del Nord si intendevano tutte le persone nate in Irlanda del Nord e che avessero avuto, al momento della nascita, almeno un genitore cittadino britannico o irlandese, ovvero autorizzato a risiedere senza restrizioni sul territorio dell'Irlanda del Nord⁵⁴.

Come previsto dall'Accordo del 1998, tale principio avrebbe dovuto essere confermato nella Costituzione. Ne è derivata dunque la revisione dell'art. 2 della Costituzione irlandese, che da allora ha riconosciuto il diritto alla cittadinanza *iure soli* a favore di tutti i soggetti nati sul territorio, allo scopo di preservare l'unità della nazione. Tale diritto è riconosciuto non solo al popolo dell'Irlanda del Nord, come nell'Accordo del Venerdì Santo, ma a tutti i soggetti nati sia in Irlanda del Nord che in Irlanda del Sud. L'art. 2, come modificato nel 1998, infatti, recita: «*It is the entitlement and birthright of every person born in the island of Ireland, which includes its islands and seas, to be part of the Irish Nation*». La revisione costituzionale, confermata a larga maggioranza nel referendum del 1998, ha dunque consentito di elevare a livello costituzionale il principio secondo il quale la comunità nazionale è composta dalla comunità dei cittadini, i quali godono del diritto di appartenervi sulla base di un criterio territoriale. Come dichiarato dall'allora Ministro della giustizia John O'Donoghue, infatti, «*in a nutshell, there was a statutory entitlement and now there will be a constitutional entitlement*»⁵⁵. Le leggi adottate in seguito al 1998 hanno costantemente confermato, sulla base del diritto sancito in Costituzione, la regola dell'acquisto della cittadinanza per nascita sul territorio, senza ulteriori condizioni.

L'Irlanda, così, restava l'unico Paese dell'Unione Europea a riconoscere il diritto alla cittadinanza alla nascita sulla base dello *ius soli* puro. Negli anni immediatamente successivi alla sua costituzionalizzazione, tuttavia, il fenomeno dell'immigrazione, che per la prima volta si verificava in Irlanda, cominciava già a sollecitare riflessioni sull'eventualità di una riforma dell'art. 2 della Costituzione. Nel dibattito pubblico infatti si sottolineava il rischio dell'insostenibilità del diritto alla cittadinanza sulla base del criterio dello *ius*

⁵³ British-Irish Agreement, Constitutional Issues, art. 1(vi).

⁵⁴ British-Irish Agreement, Annex 2.

⁵⁵ Cit. in B. RYAN, *The Celtic Cubs: The Controversy over Birthright Citizenship in Ireland*, cit., p. 177.

solis senza condizioni a causa dei possibili effetti sul riconoscimento del diritto alla residenza in Irlanda, pur in mancanza dei presupposti stabiliti dalle leggi sull'immigrazione, dei genitori di minori cittadini irlandesi per nascita. Sebbene infatti l'orientamento tradizionale delle Corti irlandesi secondo il quale i genitori di minori cittadini irlandesi godono, in virtù del principio dell'unità della famiglia, del diritto di residenza in Irlanda⁵⁶, fosse stato superato da una pronuncia della Corte suprema del 2003, nella quale veniva negato il carattere incondizionato e assoluto di tale ultimo diritto⁵⁷, il dibattito veniva riaperto dalla sentenza della Corte di giustizia nel caso *Chen*, del 2004⁵⁸. Nella pronuncia, infatti, la Corte di giustizia, adita in via pregiudiziale, riconosceva alla madre, cittadina cinese, di una minore, che possedeva la cittadinanza irlandese, il diritto alla residenza nel Regno Unito, per effetto del possesso della cittadinanza europea della seconda. Le argomentazioni della Corte, che riconoscevano il diritto alla residenza della madre sulla base della cittadinanza europea della figlia, consentivano, dunque, di riconoscere il diritto alla residenza del genitore – privo della cittadinanza europea – di un cittadino europeo, non solo in Irlanda, superando così l'orientamento della Corte suprema, ma anche in qualsiasi Stato dell'Unione Europea.

Tali circostanze aprivano un acceso dibattito politico sull'opportunità di modificare in senso restrittivo il diritto alla cittadinanza alla nascita, come suggerito, peraltro, anche a livello europeo. Nelle conclusioni dello stesso Avvocato generale Tizzano, infatti, si suggeriva, allo scopo di evitare effetti come quello di specie, di riformare in senso restrittivo il criterio dello *ius soli* puro previsto dalla Costituzione irlandese, prevedendo condizioni minime di residenza da parte di uno dei genitori.

Sulla base di tali premesse, a seguito dell'esito positivo del referendum costituzionale del 2004, veniva adottato il ventisettesimo emendamento costituzionale, che introduceva il nuovo comma 2 all'art. 9 Cost. La nuova disposizione, nel confermare lo *ius soli* come criterio prevalente di acquisto della cittadinanza irlandese, subordinava il diritto alla cittadinanza alla condizione che almeno uno dei genitori della persona nata sul territorio fosse cittadino o avesse titolo a diventare cittadino irlandese. Come precisato dalla legge sulla cittadinanza e la nazionalità dell'anno successivo, per genitori aventi titolo

⁵⁶ Come stabilito costantemente dalle Corti irlandesi, sulla base del precedente offerto dalla sentenza della Corte suprema irlandese nel caso *Fajujonu vs. Minister for Justice* [1990] 2 IR 151.

⁵⁷ Ireland Supreme Court, *A.O. & D.L. vs. Minister for Justice* [2003] 1 IR 1.

⁵⁸ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department*, caso C-200/02, 19.10.2004.

alla cittadinanza irlandese si intendevano coloro che fossero stati regolarmente residenti in Irlanda per tre anni nell'ambito dei quattro anni precedenti alla nascita del figlio.

La riforma costituzionale fu descritta dal Governo, che ne aveva promosso l'adozione, come una revisione minore, di carattere tecnico, volta ad evitare che persone prive di un legame effettivo con l'Irlanda, sia del Nord che del Sud, facessero in modo di dare alla luce un figlio nel Paese, per l'unica finalità dell'acquisto della cittadinanza⁵⁹. Le sue implicazioni, tuttavia, hanno avuto una portata ben più ampia, incidendo profondamente, in senso restrittivo, sulle condizioni in base alle quali nell'ordinamento irlandese è riconosciuto il diritto alla cittadinanza⁶⁰. Nella legislazione irlandese attualmente in vigore, dunque, il diritto alla cittadinanza alla nascita è riconosciuto sul presupposto dell'interazione tra il criterio dello *ius soli* e dello *ius sanguinis*, ma sulla base di premesse profondamente diverse rispetto a quelle che hanno caratterizzato la legislazione in vigore per tutto il Novecento. Lo *ius sanguinis* non rappresenta solo un criterio di acquisto della cittadinanza residuale, riservato ai discendenti di cittadini irlandesi nati all'estero, ma, a seguito della riforma del 2004, rileva anche come criterio integrativo per l'acquisto della cittadinanza *iure soli*⁶¹.

⁵⁹ Come dichiarato dal Ministro della giustizia, nel dibattito sull'adozione del progetto di revisione costituzionale, Dibattito *Dáil Éireann*, vol. 583, n. 6, aprile 2004, cit. in S. GROARKE, R. DUNBAR, *Pathways to Citizenship through Naturalisation in Ireland*, Esri Research Series, n. 116, 2020.

⁶⁰ Cfr. in tal senso I. HONONAN, *Bounded Citizenship and the Meaning of Citizenship Laws: Ireland's Citizenship Referendum*, in N. Brown, L. Cardinal (eds.), *Managing Diversity. Practices of Citizenship*, University of Ottawa Press, Ottawa, 2007, pp. 69-94.

⁶¹ Irish Nationality and Citizenship Act, art. 6 c. 1-2..

Parte II

**L'acquisto della cittadinanza alla nascita e la discrezionalità
del legislatore tra funzione integrativa e selettiva**

Sommario: 1. Discrezionalità del legislatore, cittadinanza e integrazione: lo *ius soli* puro in Canada. – 2. Discrezionalità del legislatore, acquisto della cittadinanza e selezione: lo *ius sanguinis*. – 2.a. Il mancato dibattito sulle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita in Austria. – 2.b. La mancata riforma delle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita in Italia e Spagna. – 3. Discrezionalità del legislatore, bilanciamento tra funzione integrativa e selettiva e limitazione del diritto all'acquisto della cittadinanza alla nascita. – 3.a. La limitazione del diritto alla cittadinanza alla nascita nel Regno Unito, in Australia e Nuova Zelanda. – 3.b. Emigrazione e *ius soli* condizionato a Malta e Cipro. – 4. L'espansione del diritto alla cittadinanza alla nascita e il bilanciamento tra funzione selettiva e integrativa. – 4.a. Cittadinanza e assimilazione in Francia. – 4.b. Lo *ius soli* condizionato in Germania e Belgio. – 4.c. Il doppio *ius soli* nei Paesi Bassi, in Lussemburgo e in Belgio. – 4.d. Il diritto costituzionale alla cittadinanza e il ripristino della funzione integrativa in Portogallo.

1. Discrezionalità del legislatore, cittadinanza e integrazione: lo *ius soli* puro in Canada

In Canada, l'acquisto della cittadinanza alla nascita si fonda sulla regola dello *ius soli* puro: la legge sulla cittadinanza del 1947 – il primo provvedimento normativo che ha riconosciuto la cittadinanza canadese quale *status* autonomo rispetto a quello di *British subject* – attribuisce la *birthright citizenship* in primo luogo per effetto della nascita sul territorio⁶². Costituisce un criterio residuale, invece, l'acquisto della cittadinanza da un genitore cittadino, applicabile qualora la nascita avvenga all'estero. Il Canada così condivide con gli Stati Uniti la piena funzione integrativa delle regole di acquisto della cittadinanza, sebbene né la Costituzione, né la giurisprudenza costituzionale vi facciano mai esplicito riferimento in termini di diritto. A livello di legislazione primaria, ad ogni modo, la parte prima del *Citizenship Act*, nella sua attuale formulazione, è intitolata *The Right to Citizenship*.

La regola dell'acquisto della cittadinanza per nascita sul territorio è soggetta ad un'applicazione generalizzata: chiunque sia nato sul territorio, ad ec-

⁶² L'art. 3(1) del *Citizenship Act* riconosce, escludendo qualsivoglia discrezionalità amministrativa, la cittadinanza per nascita sul territorio (lett. a) e da genitori cittadini (lett. b).

cezione dei figli di funzionari consolari o diplomatici ovvero di organizzazioni internazionali⁶³, ottiene la cittadinanza canadese, indipendentemente dal possesso o dalla regolarità dello *status* di cittadino dei genitori.

Come negli Stati Uniti, la *birthright citizenship* è legata a doppio filo con le politiche del multiculturalismo del Canada, che sin dalle origini ha fatto dell'immigrazione lo strumento di costruzione della propria comunità statale, fondata su un'idea di nazione svincolata dalla condizione di elementi oggettivi di identificazione enoculturale. In tale contesto, il riconoscimento della cittadinanza *iure soli* appare lo strumento più idoneo per favorire un'agevole e ampia integrazione degli stranieri nella comunità dei cittadini. Nel contesto della crisi delle politiche del multiculturalismo⁶⁴, negli anni più recenti, anche in Canada ha trovato spazio un ampio dibattito sulla proposta di esclusione dell'automaticità del diritto alla cittadinanza nei confronti di individui nati sul territorio da genitori stranieri o irregolari, formalizzata in diverse petizioni alla Camera dei Comuni⁶⁵. Le proposte si fondavano sulla convinzione che la regola potesse generare abusi volti ad eludere la disciplina in tema di immigrazione, specie in considerazione del fatto che la Corte suprema del Canada, a partire dal caso *Baker v. Canada*, ha affermato che, nei casi di provvedimenti di espulsione degli stranieri irregolari dal territorio canadese, debba essere tenuto in considerazione il miglior interesse degli eventuali figli minori, che siano cittadini canadesi⁶⁶. Tuttavia, pur in assenza di disposizioni costituzionali che prevedano la regola della *birthright citizenship*, come negli Stati Uniti, nemmeno in Canada tali proposte hanno condotto ad alcuna riforma dei criteri di acquisto automatico della cittadinanza alla nascita, che resta tuttora un diritto riconosciuto a chiunque sia nato sul territorio⁶⁷.

⁶³ Citizenship Act, Art. 3(2.2).

⁶⁴ Su cui si v. E. CECCHERINI, *Cittadinanza, immigrazione e integrazione: l'approccio multiculturale canadese in bilico*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, cit., pp. 345-383.

⁶⁵ Petizione e-1527 (*Canadian citizenship*).

⁶⁶ Supreme Court of Canada, *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1999. La giurisprudenza successiva, tuttavia, ha interpretato il principio nel senso di non escludere il diritto di espulsione di stranieri irregolari dal territorio anche qualora siano genitori di cittadini canadesi.

⁶⁷ Sugli ostacoli costituzionali e teorici alla limitazione della *birthright citizenship* in Canada, cfr. S. BUHLER, *Babies as Bargaining Chips – In Defence of Birthright Citizenship in Canada*, in *Journal of Law and Social Policy*, 2002, pp. 87-114, nonché A. FRECKELTON, *Could Canada Abolish Birthright Citizenship?*, in *Journal of International Migration and Integration*, 2021, pp. 107-131.

L'ampio riconoscimento del diritto alla cittadinanza sulla base del criterio dello *ius soli* puro previsto negli Stati Uniti e il Canada, ad ogni modo, non trova corrispondenza in nessuno degli altri Paesi appartenenti all'area della tradizione liberale, nei quali, al contrario, il diritto alla cittadinanza è riconosciuto, rispettivamente, in funzione selettiva, ovvero sulla base del bilanciamento tra funzione integrativa e selettiva.

2. Discrezionalità del legislatore, acquisto della cittadinanza e selezione: lo *ius sanguinis*

All'approccio integrativo del diritto alla cittadinanza negli Stati Uniti e in Canada si contrappone in primo luogo quello dei Paesi nei quali, attraverso un'applicazione rigida dello *ius sanguinis*, si rafforza la funzione selettiva della cittadinanza, nell'obiettivo di preservare l'identità della comunità nazionale.

Si tratta di un approccio che affonda le proprie radici nella teoria della nazione etnoculturale, che si intende difendere anche attraverso i criteri di acquisto automatico della cittadinanza, e che si individua, in primo luogo, nella legislazione sulla cittadinanza tedesca, dal periodo guglielmino fino alla radicale riforma del 2000⁶⁸, modello per le regole di acquisto della cittadinanza di tutti i Paesi dell'Europa continentale nel medesimo periodo storico, con l'eccezione della Francia.

È sulla base di tale teoria, infatti, che la prima legge federale sulla cittadinanza tedesca – adottata nel 1913 e ancora oggi in vigore, nonostante le successive numerose e radicali modifiche – sul modello delle leggi degli stati tedeschi precedenti all'unificazione, prevedeva il criterio dello *ius sanguinis* come criterio esclusivo per l'acquisto della cittadinanza alla nascita.

La storica sentenza del Tribunale costituzionale federale del 1990, tuttavia, ha aperto la strada alla riforma della legge sulla cittadinanza del 2000, che, nell'intento di favorire l'integrazione degli stranieri stabilmente soggiornanti sul territorio, introduceva il diritto all'acquisto della cittadinanza sulla base dello *ius soli* condizionato⁶⁹.

⁶⁸ E. NATHANS, *The Politics of Citizenship in Germany. Ethnicity, Utility and Nationalism*, Berg, Oxford – New York, 2004, nonché U.K. PREUSS, *Citizenship and the German Nation*, in *Citizenship Studies*, 2003, pp. 37-56.

⁶⁹ P. HOGWOOD, *Citizenship Controversies in Germany: The Twinlegacy of Völkisch Nationalism and the Alleinvertretungsanspruch*, in *German Politics*, 2000, pp. 125-144. Sull'evoluzione delle regole di acquisto della cittadinanza in Germania e sugli aspetti problematici relativi al diritto alla cittadinanza si rinvia al par. 4.b della parte II di questo capitolo.

La sentenza-monito del 1990 segnava una cesura netta e rivoluzionaria nell'evoluzione delle regole di acquisto della cittadinanza in Germania, destinata a condizionare le riforme successive in numerosi Paesi europei. Occorre tuttavia sottolineare, in una decisione di così ampia portata, l'omissione di qualsiasi riferimento al diritto alla cittadinanza – sul quale la sentenza incideva – a fronte della scelta dei giudici costituzionali di fondare l'argomentazione sul piano meno problematico dell'estensione del diritto di voto, costituzionalmente garantito.

Tale, sia pur implicita, espansione del diritto alla cittadinanza, al contrario, non si è realizzata in Austria – dove un dibattito compiuto sull'eventuale riforma dei criteri di acquisto della cittadinanza alla nascita non si è mai sviluppato – nonché in Italia e Spagna, dove, nonostante i tentativi di riforma, lo *ius sanguinis* resta il criterio prevalente per l'acquisto della cittadinanza alla nascita. Si tratta di Paesi nei quali pare potersi affermare che le regole di acquisto della cittadinanza alla nascita siano tuttora saldamente ancorate ad una concezione etnoculturale della nazione, sulla base di una stretta corrispondenza tra i concetti di cittadinanza e nazionalità. In tutti i Paesi considerati, la definizione di tali regole è affidata alla discrezionalità del legislatore, rispetto alla quale resta esclusa l'ammissibilità di qualsiasi limitazione in nome del diritto alla cittadinanza.

2.a. *Il mancato dibattito sulle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita in Austria*

Le regole sull'acquisto della cittadinanza austriaca sono tra le più restrittive d'Europa. Per quanto attiene all'acquisto della cittadinanza alla nascita, infatti, il criterio prevalente è quello dello *ius sanguinis* puro, previsto sin dall'art. 28 del Codice civile del 1811, mentre la naturalizzazione, che si basa sul rispetto delle condizioni stabilite dalla legge e sul superamento di un test di integrazione, resta un atto discrezionale, concesso con estrema parsimonia. In effetti, la progressiva trasformazione dell'Austria da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione, a partire dal *boom* economico degli anni cinquanta, non ha condotto, come nel caso della Germania, all'adozione di politiche di espansione della cittadinanza nell'ottica della funzione integrativa di tale *status*, ma, al contrario, ha sollecitato riforme che hanno reso via via più rigorose le regole relative alla naturalizzazione⁷⁰, sulla base dell'idea secondo la quale

⁷⁰ Per un'analisi comparata del contesto che ha condotto all'opposto percorso dell'evo-

l'acquisto della cittadinanza sia il risultato – e non il presupposto – di una compiuta integrazione⁷¹. Tale processo, d'altra parte, si inserisce nel contesto delle problematiche delle politiche di integrazione nel contesto delle trasformazioni sociali dell'Austria per effetto dei fenomeni migratori⁷².

Lo *ius sanguinis* come criterio prevalente di acquisto della cittadinanza è stato infatti confermato dalla legge del 1925, che per la prima volta, sulla base della Costituzione del 1920, introduceva la cittadinanza federale austriaca, nonché dalla legge del 1945, che ripristinava la legge del 1925, abrogata per effetto dell'occupazione tedesca del territorio austriaco⁷³. Successivamente, la legge ha subito alcune modifiche volte a garantire il principio di parità di genere⁷⁴, ma, nonostante la trasformazione dell'Austria da Paese di emigrazione in Paese di immigrazione, non si è mai sviluppato un dibattito compiuto volto all'introduzione di regole di acquisto della cittadinanza che tenessero in considerazione il criterio della nascita sul territorio per l'integrazione nella comunità nazionale.

Come nel caso tedesco, infatti, la Corte costituzionale, investita della questione di legittimità costituzionale dell'estensione del diritto di voto agli stranieri residenti, ne ha dichiarato l'incostituzionalità nel 2003⁷⁵. La logica della motivazione è analoga a quella della sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 1989, ma, in mancanza di un monito al legislatore, non ne è seguito alcun dibattito in merito ad una possibile riforma. D'altra parte, come nel caso tedesco, non trova alcuno spazio, nell'argomentazione, il diritto alla cittadinanza. Le regole sull'acquisto della cittadinanza, dunque, restano affidate alla discrezionalità del legislatore e la legge del 1985, tuttora in vigore, privilegia il criterio della discendenza da un genitore cittadino⁷⁶.

luzione della legislazione sulla cittadinanza in Germania e Austria, si veda A. LUDVIG, *Why should Austria be Different from Germany? The Two Recent Nationality Reforms in Contrast*, in *German Politics*, 2004, pp. 499-515.

⁷¹ Cfr. sul punto R. BAUBÖCK, D. CINAR, *Nationality Law and Naturalisation in Austria*, in R. Hansen, P. Weil (eds.), *Citizenship, Immigration and Citizenship Law in the European Union*, Palgrave MacMillan, New York, 2001, pp. 255-272.

⁷² A. PIN, *Immigrazione e integrazione in Austria. Il difficile equilibrio tra esigenze economiche e istanze identitarie*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, cit., pp. 595-621.

⁷³ Con la riforma del 1933, adottata nel contesto del regime autoritario che precedette la successiva annessione dell'Austria alla Germania nazista i cittadini austriaci furono automaticamente dichiarati cittadini del Reich tedesco. Nel 1939, la legge sulla cittadinanza del 1925 fu abrogata e sul territorio austriaco entrò in vigore la legge tedesca del 1913.

⁷⁴ A tale scopo rispondeva la riforma della legge sulla cittadinanza del 1965.

⁷⁵ VfGH, G218/03, 30.6.2004.

⁷⁶ Legge n. 311/1985, art. 7.

Il *self-restraint* dei giudici costituzionali si osserva anche nella sentenza con la quale nel 2012 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 7 della legge sulla cittadinanza, nella parte in cui escludeva il riconoscimento della cittadinanza per via paterna ai figli di cittadini austriaci nati fuori dal matrimonio⁷⁷, senza tuttavia mai individuare nel diritto alla cittadinanza il parametro violato dal legislatore.

I giudici costituzionali, infatti, sulla base della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e in particolare del caso *Genovese v. Malta*, esplicitamente citato nell'argomentazione, non giungono a configurare in alcun modo un diritto alla cittadinanza che sarebbe stato violato dalla norma in questione, ma si limitano a dichiararne l'incostituzionalità per violazione del principio di non discriminazione. Peraltro, ferma restando l'incostituzionalità del diniego della cittadinanza, la Corte non esclude che la distinzione tra figli legittimi e illegittimi sia ammissibile nella legislazione sulla cittadinanza e compatibile con il dettato costituzionale, sostenendo che il legislatore rimanga libero di stabilire che non possa riconoscersi automaticamente la cittadinanza per via paterna ai minori nati fuori dal matrimonio, nel caso di mancato riconoscimento immediatamente dopo la nascita. In tale ipotesi, a giudizio della Corte, è compatibile con il dettato costituzionale l'accesso alla cittadinanza attraverso la procedura della naturalizzazione. In attuazione della controversa decisione, che, quanto a tale ultimo profilo, si pone chiaramente in contrasto con lo stesso caso *Genovese* nonché tutta la giurisprudenza della Corte di Strasburgo in tema di divieto di discriminazioni in materia di cittadinanza⁷⁸, la legge sulla cittadinanza è stata modificata nel 2013. Come stabilisce l'art. 7(a) riformato, dunque, i figli nati fuori dal matrimonio acquistano la cittadinanza austriaca per via paterna a seguito del riconoscimento, che deve avvenire entro il termine di otto settimane dalla nascita.

A differenza del caso dell'Austria, come accennato, in Italia e in Spagna, in considerazione delle trasformazioni demografiche che hanno interessato entrambi i Paesi, sono stati avviati processi di riforma in senso integrativo dei criteri di acquisto automatico della cittadinanza alla nascita. In nessuno dei due Stati, tuttavia, le iniziative si sono tradotte in leggi di riforma.

⁷⁷ VfGH, decisione n. G 66/12-7, G 67/12-7, 19704, 29.11.2012.

⁷⁸ Cfr. in tal senso J. STERN, G. VALCHARS, *Country Report: Austria*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2013/28, pp. 1-51, in part. 19-20.

2.b. *La mancata riforma delle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita in Italia e Spagna*

La Costituzione italiana dedica alla cittadinanza l'art. 22, secondo il quale «Nessuno può essere privato, per motivi politici, della cittadinanza, della capacità giuridica, del nome». La disposizione, adottata nel contesto della liberazione del Paese dal regime fascista, allo scopo di impedire nell'ordinamento repubblicano l'abuso dello strumento della revoca della cittadinanza a fini politici, è stata costantemente interpretata dalla giurisprudenza in senso letterale, escludendo che possa derivarne, se non il riconoscimento di un diritto positivo alla cittadinanza, almeno il principio del ridimensionamento della discrezionalità statale in materia di regole di acquisto della cittadinanza, come invece sostenuto dalla dottrina⁷⁹. In effetti, la Corte costituzionale, nel giudicare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 comma 2 della legge sulla cittadinanza n. 555 del 1912, che non riconosceva l'acquisto automatico della cittadinanza a favore dello straniero che sposasse una cittadina italiana, ha esplicitamente escluso l'esistenza nell'ordinamento costituzionale italiano di un diritto all'acquisto della cittadinanza⁸⁰.

Le regole di acquisto della cittadinanza, pertanto, demandate tradizionalmente alla discrezionalità del legislatore, sono state stabilite dapprima dal Codice civile del 1865 e successivamente dalla legge del 1912, che privilegiava il criterio dello *ius sanguinis*, allo scopo di preservare l'unità della comunità nazionale in un contesto di forte emigrazione. La riforma della legge del 1912, introdotta con la legge n. 91/1992⁸¹, «Nuove norme sulla cittadinanza», sebbene adottata nel contesto della trasformazione dell'Italia da Paese di emigrazione in Paese di immigrazione, lasciava sostanzialmente immutato l'impianto «familiistico»⁸² della legislazione previgente⁸³. In effetti, la nuova

⁷⁹ Cfr. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Cedam, Milano, 1997, pp. 457-467.

⁸⁰ Corte costituzionale, ordinanza n. 490/1988.

⁸¹ Legge 5 febbraio 1992, n. 91, GU Serie Generale n. 38, 15.2.1992.

⁸² Secondo la definizione di G. ZINCONE, *Famalismo legale. Come (non) diventare cittadini italiani*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

⁸³ Nei primi commenti alla riforma, che non fu accolta con pieno favore dalla dottrina, già si segnalava come la legge non fosse rivoluzionaria: T. BALLARINO, *Note introduttive*, in T. Ballarino e B. Nascimbene (a cura di), *Legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza. Commentario*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1993, pp. 1-6, in part. 2. Si sottolineava infatti come la legge si limitasse a riordinare la disciplina alla luce delle sentenze della Corte costituzionale e delle riforme legislative parziali adottate negli anni precedenti: B. NASCIMBENE, *Note introduttive*, *ivi*, pp. 6-11.

legge, tuttora in vigore, se da una parte aggiornava la disciplina adeguandola al principio di parità di genere nella trasmissione della cittadinanza ed eliminando gli automatismi che nella legislazione previgente caratterizzavano diverse ipotesi di acquisto e perdita della cittadinanza, dall'altra favoriva il riacquisto della cittadinanza per gli emigranti e i loro discendenti⁸⁴. Non veniva introdotta invece alcuna riforma dei criteri di acquisto della cittadinanza allo scopo di favorire l'integrazione degli stranieri, nella convinzione che il fenomeno dell'immigrazione andasse regolamentato con riferimento alla normativa sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri, ma non in una prospettiva di lungo periodo, prevenendo possibilità di acquisto della cittadinanza⁸⁵, come al contrario stabilito dalla legislazione in vigore in quel momento storico nella maggior parte dei Paesi europei⁸⁶.

Infatti, secondo la legge, mentre è molto agevole l'acquisto della cittadinanza alla nascita per discendenza, non solo da genitori cittadini⁸⁷, ma anche da ascendenti in linea retta di secondo grado⁸⁸, non è previsto alcun diritto di acquisto della cittadinanza alla nascita *iure soli*⁸⁹.

Tra le ipotesi di acquisto della cittadinanza di diritto, la legge, oltre a prevedere l'acquisto della cittadinanza alla nascita *iure sanguinis*⁹⁰, stabilisce che è cittadino lo straniero o l'apolide di cui un genitore o un ascendente in linea

⁸⁴ Sui menzionati obiettivi della legge n. 91/1992 e sulle prospettive di riforma, cfr. P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *Federalismi.it*, 2003, pp. 1-31.

⁸⁵ Sul punto cfr. F. PASTORE, *La comunità sbilanciata. Diritto alla cittadinanza e politiche migratorie nell'Italia post-unitaria*, rapporto del Centro Studi di Politica Internazionale – CeSPI, 2002, disponibile all'indirizzo internet <https://www.cespi.it> (ultimo accesso: 19.1.2021). Sulla mancata considerazione, nel dibattito pubblico italiano, del rapporto tra cittadinanza e immigrazione, cfr. M.C. LOCCHI, *Lo ius soli nel dibattito pubblico italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, pp. 483-503.

⁸⁶ Sull'inadeguatezza della legislazione italiana a rispondere alle esigenze di inclusione delle comunità di stranieri regolarmente e da lungo tempo soggiornanti in Italia, alla luce del diritto comparato, cfr. D. PORENA, *C'è spazio anche in Italia per una concezione "culturalista" della cittadinanza? Brevi profili comparatistici e spunti di riflessione in vista di una revisione della legislazione nazionale*, in *Federalismi.it*, 2012, pp. 1-24.

⁸⁷ Il criterio dello *ius sanguinis* è quello prevalente: legge n. 91/92, art. 1.

⁸⁸ Legge n. 91/92, art. 9. Quest'ultima disposizione rende particolarmente agevole la conservazione della cittadinanza italiana da parte di discendenti di emigranti italiani, nati all'estero, che non abbiano conservato alcun legame con l'Italia.

⁸⁹ Tale omissione è in contrasto con «il carattere di società aperta disegnata dalla Costituzione», come rilevato da C. PINELLI, *I "nuovi italiani" e lo spazio della politica costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2013, pp. 37-47, in part. 46.

⁹⁰ Legge n. 91/1992, art. 1 c. 1(a).

retta di secondo grado siano stati cittadini italiani, qualora prestino servizio militare per lo Stato italiano, ovvero prestino servizio per la Pubblica amministrazione, dichiarando di voler acquistare la cittadinanza⁹¹, ovvero, al raggiungimento della maggiore età, qualora risieda legalmente in Italia e dichiarino entro l'anno successivo di voler acquistare la cittadinanza⁹².

Al contrario, come accennato, non è previsto alcun diritto alla cittadinanza alla nascita *iure soli*. La nascita sul territorio, infatti, assume rilievo, oltre che nelle ipotesi di figli di ignoti o apolidi⁹³, solo con riferimento agli stranieri nati in Italia che dimostrino di aver vissuto legalmente e ininterrottamente in Italia fino al raggiungimento della maggiore età⁹⁴. Qualora ricorrano le condizioni menzionate, ex art. 4 comma 2 l. 91/92, lo straniero matura un diritto alla cittadinanza, che, previa dichiarazione dell'interessato entro un anno dal compimento della maggiore età, deve essere concessa senza margini di discrezionalità. La necessità di dimostrare la residenza legale e continuativa in Italia fino al raggiungimento della maggiore età, ad ogni modo, rendeva più restrittive le condizioni per l'acquisto della cittadinanza per beneficio di legge rispetto a quanto stabilito dalla legge del 1912, secondo la quale era sufficiente che chi fosse nato sul territorio da genitori stranieri fosse residente in Italia al compimento della maggiore età e dichiarasse di voler acquistare la cittadinanza italiana entro l'anno successivo. Tale requisito, in effetti, ha reso le modalità di attuazione della norma estremamente difficoltose, sebbene l'interpretazione giurisprudenziale e le riforme successive ne abbiano ampliato i margini di applicazione.

In effetti, il regolamento di esecuzione della legge n. 91/92, introdotto con d.p.r. 572/93, prevedeva che la residenza continuativa dovesse essere dimostrata tramite l'iscrizione anagrafica formale sin dalla nascita. Tale condizione, che presupponeva a sua volta la titolarità ininterrotta di un permesso di soggiorno, di fatto, impediva l'acquisto della cittadinanza ai numerosi potenziali destinatari dell'art. 4 comma 2 della legge nel caso in cui i loro genitori si fossero trovati in condizioni di irregolarità ovvero qualora l'iscrizione anagrafica fosse intervenuta tardivamente. In attuazione dell'orientamento giurisprudenziale che, allo scopo di integrare la condizione prevista dalla disposizione, riteneva prevalente l'effettività rispetto all'attestazione formale della residenza⁹⁵, l'art. 33 del d.l. n. 69/2013, convertito in legge n. 98/2013,

⁹¹ Legge n. 91/1992, art. 4 c. 1(a), (b).

⁹² Legge n. 91/1992, art. 4 c. 1(c).

⁹³ Legge n. 91/1992, art. 1 c. 1(b), c. 2.

⁹⁴ Legge n. 91/1992, art. 4 c. 2.

⁹⁵ Corte di appello Napoli, 26.4.2012; Tribunale Reggio Emilia, 31.1.2013; Tribunale

ha stabilito che all'interessato non possono essere imputabili eventuali inadempimenti imputabili ai genitori o agli uffici amministrativi ed egli può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni idonea documentazione⁹⁶. Come si legge nella relazione al disegno di legge di conversione del decreto, la *ratio* della semplificazione delle procedure risiedeva proprio nella natura di diritto dell'acquisto della cittadinanza *ex art. 4 comma 1*, che dunque non può essere reso inefficace da mancanze imputabili a soggetti diversi dall'interessato. Inoltre, allo scopo di porre rimedio alla scarsa effettività di tale meccanismo di acquisto della cittadinanza per mancanza di informazioni adeguate da parte degli interessati, a norma dello stesso articolo, «*Gli ufficiali di stato civile sono tenuti nel corso dei sei mesi precedenti il compimento del diciottesimo anno di età a comunicare all'interessato la possibilità di esercitare il diritto di cui all'art. 4 c. 2 l. 91/92. In mancanza, il diritto può essere esercitato entro il diciannovesimo anno di età*»⁹⁷.

L'intervento riformatore del 2013 ha così reso più ampia la platea di soggetti potenzialmente titolari del diritto alla cittadinanza al raggiungimento della maggiore età, limitando gli ostacoli per il suo riconoscimento. Resta tuttavia assente, nell'ordinamento italiano, qualsiasi criterio di acquisto automatico della cittadinanza riservato a coloro che siano nati sul territorio italiano da stranieri regolarmente residenti ovvero a loro volta nati sul territorio, nell'ottica dell'integrazione delle c.d. seconde o terze generazioni.

La legge sulla cittadinanza italiana del 1992, pertanto, già nata "vecchia", è stata oggetto di più di centocinquanta disegni di legge di revisione, che tuttavia non hanno mai visto la luce, molti dei quali volti ad attribuire rilievo, ai fini dell'acquisto della cittadinanza, alla nascita sul territorio ovvero alla frequenza di corsi di studio in Italia⁹⁸.

Lecce, 11.3.2013; Trib. Imperia, 11.9.2012; Tribunale Firenze, 5.4.2013, su cui si veda M. CAPESCOTTI, *Su alcune novità legislative e giurisprudenziali in tema di seconde generazioni dell'immigrazione*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2014, pp. 1-11.

⁹⁶ Sui cui cfr. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Sulla residenza ai fini dell'acquisto della cittadinanza dopo il D.L. 21 giugno 2013, n. 69*, in *Lo stato civile italiano*, 2014, pp. 60-63.

⁹⁷ Sul diritto alla cittadinanza *ex art. 4 c. 1 legge n. 91/1992*, nel testo originario e nella riforma del 2013, cfr. M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *Da nativi stranieri a cittadini italiani. L'art. 33 del d.l. 69/2013: tra apertura e occasione mancata*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2013, pp. 13-36.

⁹⁸ Meritano di essere segnalati, in particolare, il c.d. d.d.l. Amato, del 2009, di proposta governativa – su cui si veda L. MELICA, *Il d.d.l. "Amato" di riforma delle norme in materia di cittadinanza. Politiche di inserimento e "lealtà" ai valori costituzionali*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti – Dibattiti*, 31.10.2006, disponibile all'indirizzo internet [https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dibattiti/attualita/meli-](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dibattiti/attualita/meli)

Con riferimento all'acquisto della cittadinanza per nascita sul territorio, è stata a più riprese proposta l'introduzione del criterio dello *ius soli* condizionato, riprendendo quanto disposto dal Codice civile del 1865. Secondo i progetti, avrebbe acquistato la cittadinanza italiana chi fosse nato sul territorio da genitori stranieri ma residenti da un numero minimo di anni, ovvero in possesso di un permesso di soggiorno permanente. Inoltre, con il criterio del c.d. "*ius culturae*", ovvero "*ius scholae*", è stato proposto di riconoscere la cittadinanza al minore straniero, nato o giunto in Italia in tenera età, che abbia frequentato regolarmente uno o più cicli di studio, ovvero un percorso professionale, nel sistema scolastico italiano⁹⁹. Le proposte di introduzione tanto del criterio dello *ius soli* condizionato quanto di quello dello *ius culturae*¹⁰⁰ si collocano nella prospettiva dell'espansione del diritto positivo alla cittadinanza, subordinato alle condizioni stabilite dalla legge, quale strumento di integrazione delle comunità straniere residenti stabilmente in Italia¹⁰¹. Tuttavia, forti ostacoli di natura ideologica¹⁰² e teorica, legati alla convinzione che la cittadinanza debba costituire il coronamento di un percorso di avvenuta integrazione e non già il presupposto di quest'ultima¹⁰³, si sono tradotti nella mancata adozione di

ca.html (ultimo accesso: 18.1.2021) – e il d.d.l. S. 2092. Il progetto, di origine parlamentare, è stato presentato alla Camera dei Deputati il 13 ottobre 2015 ed è decaduto in quanto non approvato dal Senato prima dello scioglimento delle Camere il 28 dicembre 2017. Il d.d.l. ha suscitato un ampio dibattito in dottrina. Per un commento in prospettiva comparata, si veda A. BARAGGIA, *La cittadinanza "composita" in alcune esperienze europee. Spunti di riflessione per il caso italiano*, in *Federalismi.it*, 2017, pp. 1-25.

⁹⁹ Sullo *ius culturae*, così come previsto in particolare dalla p.d.l. AC 105, presentata alla Camera dei Deputati il 23 marzo 2018, cfr. D. PORENA, *Le buone ragioni dello ius culturae: note a margine dell'ennesimo tentativo di revisione della legge sulla cittadinanza*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2020, pp. 228-249.

¹⁰⁰ Sui diversi progetti di riforma, cfr. E. CODINI, *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2017, in part. pp. 164-168.

¹⁰¹ Sull'opportunità di tale approccio integrativo, cfr., con particolare attenzione al d.d.l. S. 2092, A. RAUTI, *Lo ius soli in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2017, pp. 1-36.

¹⁰² Ostacoli di natura ideologica hanno impedito l'ampliamento in senso espansivo del diritto alla cittadinanza sia in Italia che in Spagna. Tuttavia, mentre in Italia è rilevante la mancanza di consenso politico sulle possibili riforme, al contrario in Spagna costituisce un fattore rilevante il consenso su una concezione dominante di tipo restrittivo sulla cittadinanza. Cfr. in tal senso F. PASETTI, *The Politics and Policies of Citizenship in Italy and Spain, An Ideational Account*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2019, pp. 1-22.

¹⁰³ Cfr. in tal senso V. LIPPOLIS, *Il significato della cittadinanza e le prospettive di riforma della legge n. 91 del 1992*, in *Rassegna Parlamentare*, 2010, pp. 151-164. Secondo l'A., in particolare, deve essere privilegiata l'idea della cittadinanza premiale, quale coronamento della compiuta integrazione dell'immigrato, piuttosto che quella della cittadinanza promozionale.

tutti i progetti appena menzionati. Come è stato sostenuto, in particolare, alla luce di tali problematiche, non si deve ritenere configurabile un diritto ad una specifica cittadinanza¹⁰⁴, che sarebbe invece sottinteso ai criteri dello *ius soli* condizionato e dello *ius culturae*.

A differenza dei criteri di acquisto della cittadinanza italiana, in Spagna al criterio dello *ius sanguinis* si affianca quello del doppio *ius soli*. L'introduzione della regola, tuttavia, che risale al 1954, quando la Spagna si caratterizzava come un Paese di emigrazione più che di immigrazione, non rispondeva all'obiettivo dell'espansione del diritto alla cittadinanza in senso integrativo, ma era volta ad impedire il perpetuarsi di diverse generazioni di stranieri permanentemente residenti in Spagna.

In effetti, la legislazione spagnola sulla cittadinanza risente del ritardo con il quale nel Paese si sono registrati flussi migratori in entrata¹⁰⁵. Per questa ragione, i criteri di acquisto della cittadinanza spagnola, concepita sin dall'adozione del Codice civile del 1889 in termini restrittivi, allo scopo di preservare l'unità della nazione nel contesto dell'emigrazione verso le colonie del Sud America, non hanno subito modifiche sostanziali anche quando, a partire dagli anni ottanta e novanta dello scorso secolo, la Spagna è sì e rapidamente trasformata in Paese di immigrazione¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Tali obiezioni sono state espresse con chiarezza dalla dottrina, con particolare riferimento al d.d.l. S 2092. Cfr. in tal senso, C. SBAILÒ, *La cittadinanza non è un diritto. Qual è l'obiettivo della riforma?*, in *Forum DPCE Online*, 10.7.2017, <http://www.dpceonline.it/> (ultimo accesso: 19.1.2021). Nello stesso senso, G. CERRINA FERONI, *Ius soli. surreale la tempestiva, da ripensare i contenuti*, *Forum DPCE Online*, 18.7.2017, <http://www.dpceonline.it/> (ultimo accesso: 19.1.2021). Con particolare riferimento alle problematiche dell'interazione tra legislazione sull'immigrazione e sulla cittadinanza, si veda L. MELICA, *Le "nuove" norme in materia di cittadinanza ed il loro impatto sull'ordinamento italiano*, *Forum DPCE Online*, 14.7.2017, <http://www.dpceonline.it/> (ultimo accesso: 19.1.2021). Al contrario, come sostenuto nello stesso forum, l'introduzione di tali meccanismi di acquisto della cittadinanza sarebbero opportuni in quanto non introdurrebbero un diritto automatico alla cittadinanza italiana, ma un sistema che collegherebbe integrazione sociale e acquisto della cittadinanza: S. CECCANTI, *Cittadinanza: le due contraddizioni del collega Sbailò e una legge da approvare*, *Forum DPCE Online*, 11.7.2017, <http://www.dpceonline.it/> (ultimo accesso: 19.1.2021), nonché C. MARCHESE, *Cittadinanza e ius soli: una soluzione di compromesso*, *Forum DPCE Online*, 19.7.2017, <http://www.dpceonline.it/> (ultimo accesso: 19.1.2021).

¹⁰⁵ Fenomeno che condiziona anche l'evoluzione degli strumenti giuridici di regolamentazione delle diversità culturali. Sul punto, cfr. R. SCARCIGLIA, *Immigrazione e diversità culturale in Spagna. Modelli di integrazione fra diritto pubblico e politiche dell'Unione Europea*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, cit., pp. 393-419.

¹⁰⁶ Sull'evoluzione storica della legislazione sulla cittadinanza in Spagna, si veda J.C. FERNÁNDEZ ROZAS, A. ALVAREZ RODRÍGUEZ, *Le droit espagnol de la nationalité*, in B.

Coerentemente con l'approccio dei paesi di emigrazione, il criterio prevalente per l'acquisto della cittadinanza alla nascita, sin dal Codice civile del 1889, è lo *ius sanguinis*: secondo l'art. 17 comma 2, infatti, acquistavano la cittadinanza alla nascita i figli di cittadini o cittadine spagnoli, anche se nati all'estero. La medesima disposizione, tuttavia, prevedeva anche il criterio territoriale per l'acquisto della cittadinanza, che era riconosciuta a chiunque fosse nato sul territorio spagnolo a condizione che il genitore straniero, o lo stesso interessato, al raggiungimento della maggiore età, dichiarasse la volontà di acquistare la cittadinanza spagnola.

La Costituzione del 1931 ha rafforzato il carattere restrittivo delle regole sulla cittadinanza, nell'ottica della conservazione dei legami nazionali nel contesto della forte emigrazione verso i Paesi dell'America Latina. Sebbene i principi sanciti nel testo costituzionale non abbiano trovato attuazione legislativa in quel momento storico, anche a causa del breve periodo di vigenza della Carta, travolta dalla guerra civile prima e dal regime franchista poi, evidente è stato il condizionamento esercitato nella legislazione successiva. Particolarmente influente è stata la flessibilità del criterio di acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* sancita nel testo costituzionale allo scopo di incrementare la popolazione spagnola e rafforzare l'idea di una comunità di nazioni iberiche.

Come accennato, la riforma del 1954, nel confermare la preminenza dello *ius sanguinis* come criterio di acquisto alla nascita, introduceva il criterio del doppio *ius soli*, che era tuttavia subordinato a condizioni particolarmente restrittive: l'individuo nato in Spagna avrebbe infatti acquistato la cittadinanza a condizione che entrambi i genitori fossero nati in Spagna e fossero residenti nel territorio spagnolo al momento della nascita¹⁰⁷.

Come anticipato, a seguito del crollo del regime autoritario, la transizione democratica spagnola si è collocata in un più ampio contesto di rinnovamento sociale ed economico, nel quale la Spagna, da Paese di emigrazione, andava repentinamente trasformandosi in Paese di immigrazione. Tuttavia, né la

Nascimbene (ed.), *Nationality Laws in the European Union. Le droit de la nationalité dans l'Union Européenne*, Butterworths – Giuffrè, Milano, 1996, pp. 207-261, in part. 207-213, nonché R. RUBIO MARÍN, *Spain*, in R. Bauböck, E. Ersbøll, K. Groenendijk, H. Waldrauch (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*, vol. 2: *Country Analyses*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006, pp. 477-515, in part. 480-489, e R. RUBIO MARÍN, I. SOBRINO, A. M. PÉREZ, F.J.M. FUENTES, *Country Report on Citizenship Law: Spain*, EUDO Citizenship Observatory, 2015, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2015/4, pp. 1-43, in part. 6-19.

¹⁰⁷ Código Civil, art. 17 c. 3, come emendato nel 1954.

Costituzione del 1978, né la legislazione successiva hanno introdotto radicali innovazioni in relazione all'ampliamento dei soggetti titolari del diritto alla cittadinanza¹⁰⁸. L'unica eccezione era rappresentata dalla parziale liberalizzazione delle condizioni per l'acquisto della cittadinanza in base al doppio *ius soli*, che veniva consentita anche qualora un solo genitore fosse a sua volta nato in Spagna e anche in mancanza del requisito della residenza in Spagna dei genitori al momento della nascita¹⁰⁹.

Da allora, limitato è stato il dibattito sulla liberalizzazione dei criteri di acquisto della cittadinanza alla nascita, nonostante, come accennato, le rinnovate condizioni sociali che hanno profondamente trasformato le caratteristiche demografiche della popolazione spagnola, nella quale è possibile rilevare la presenza di nutrite comunità di stranieri regolarmente residenti. Le proposte volte ad ampliare il criterio dello *ius soli*, nell'ottica della sua funzione integrativa, presentate nel 1996, infatti, si sono arenate nel dibattito parlamentare¹¹⁰ e, sulla base della legislazione attualmente in vigore, la cittadinanza alla nascita si acquista attraverso i criteri dello *ius sanguinis*¹¹¹ – che resta prevalente – e del doppio *ius soli*¹¹².

3. Discrezionalità del legislatore, bilanciamento tra funzione integrativa e selettiva e limitazione del diritto all'acquisto della cittadinanza alla nascita

Nell'ambito dell'area della tradizione liberale, limitati sono i Paesi nei quali il diritto alla cittadinanza è stabilmente riconosciuto, esplicitamente o implicitamente, sulla base della funzione integrativa o selettiva. Al contrario, le regole sull'acquisto della cittadinanza alla nascita sono oggetto di frequenti modifiche ed adattamenti, volti a individuare le forme più idonee di bilanciamento tra le funzioni accennate, in considerazione delle trasformazioni sociali e demografiche, derivanti in primo luogo dai fenomeni migratori. Si

¹⁰⁸ A. MARTÍN-PÉREZ, *Migration and Citizenship Law in Spain: Path-dependency and Policy Change in a Recent Country of Immigration*, in *International Migration Review*, 2012 pp. 625-655.

¹⁰⁹ Cod. civ., art. 17 c. 4.

¹¹⁰ Nonostante la previsione del criterio del doppio *ius soli*, dunque, l'impostazione delle regole sull'acquisto della cittadinanza spagnola restano restrittive, come rilevano C. FINOTTELLI, M.C. LA BARBERA, *When the Exception Becomes the Rule: The Spanish Citizenship Regime*, in *Migration Letters*, 2013, pp. 245-253.

¹¹¹ Código Civil, art. 17 c. 1.

¹¹² Código Civil, art. 17 c. 1(b).

tratta di un fenomeno che trova riscontro sul piano delle teorie della nazione, difficilmente riconducibili, nei sistemi politici contemporanei, ad una netta contrapposizione tra nazione in senso *demos* e in senso etnoculturale, ma che si connotano per varie forme intermedie, caratterizzate dal bilanciamento tra elementi caratteristici di ciascuna delle due tipologie tradizionali¹¹³.

È in questo senso che possono essere analizzate le riforme dei criteri di acquisto della cittadinanza nel Regno Unito e in tutti i Paesi nei quali la legislazione sulla cittadinanza trova origine nella regola medievale dello *ius soli*. In effetti, in tutti i Paesi considerati, con l'eccezione degli Stati Uniti e del Canada, in risposta ai fenomeni migratori, le regole di acquisto della cittadinanza per nascita sul territorio hanno subito importanti limitazioni, attraverso l'introduzione, per via legislativa, di ulteriori condizioni.

3.a. La limitazione del diritto alla cittadinanza alla nascita nel Regno Unito, in Australia e Nuova Zelanda

I criteri di acquisto automatico della cittadinanza britannica alla nascita, esplicitamente qualificati in termini di diritto da parte della giurisprudenza più recente, hanno trovato disciplina legislativa a partire dal *British Nationality and Status of Aliens Act* del 1914. La legge, confermando i precedenti giurisprudenziali, sulla base del *Calvin's case* del 1608, riconosceva la cittadinanza britannica sulla base del criterio dello *ius soli* puro¹¹⁴. La nascita sul territorio del Regno Unito, delle colonie e del Commonwealth, dunque, garantiva la cittadinanza nonché i diritti ad essa connessi, tra i quali in primo luogo la libertà di circolazione e di residenza entro i confini di (quello che restava) dell'Impero britannico. Come noto, tale contesto normativo favorì un approccio fortemente integrativo con riferimento non solo al diritto ad acquistare la cittadinanza britannica ma anche alle politiche migratorie. Fino agli anni sessanta dello scorso secolo, infatti, l'ingresso dei *British subjects* nel Regno Unito non era soggetto ad alcuna forma di restrizione.

Fu a partire dal *Commonwealth Immigrants Act* del 1962 – che per la prima volta introdusse l'obbligo di un permesso per i *British subjects* che volessero

¹¹³ Sul punto si veda in part. A.D. SMITH, *The Nation in History. Historiographical Debates about Ethnicity and Nationalism*, Polity Press, Cambridge, 2000, trad. it. di M. Mancini, *La nazione. Storia di un'idea*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007.

¹¹⁴ I cittadini del Commonwealth godevano di libertà di movimento nel Regno Unito e, una volta giunti sul territorio, potevano ottenere lo *status* di cittadini del Regno Unito e delle colonie per registrazione.

immigrare nel Regno Unito¹¹⁵ – che si delineò la separazione tra diritto alla cittadinanza e diritti di cittadinanza. Solo i cittadini nati sul territorio del Regno Unito, infatti, godevano senza restrizioni del diritto di residenza e della libertà di circolazione. Gli altri *subjects*, invece, sarebbero stati soggetti al rispetto delle leggi sull'immigrazione. Tuttavia, l'*Immigration Act* del 1971, nel rafforzare, in generale, le limitazioni all'ingresso nel Regno Unito, introdusse la nebulosa categoria dei *patrials*, cittadini del Regno Unito e delle colonie che avessero acquistato la cittadinanza nel Regno Unito o che avessero legami ancestrali con il Regno Unito, ai quali era riconosciuto il diritto di residenza nel Regno Unito.

Fu in tale complesso e contraddittorio contesto che maturò il progetto di adozione del *British Nationality Act* (BNA), che si concluse nel 1981. La legge intendeva, da una parte, riformare il sistema arcaico e complesso che regolava la cittadinanza britannica, allineandolo con le politiche migratorie, e, dall'altro, attenuare in senso protezionistico la centralità del criterio della nascita sul territorio britannico, in considerazione dei sempre più consistenti flussi migratori e dei limiti delle politiche del multiculturalismo che avevano caratterizzato gli anni dell'espansione dell'Impero britannico¹¹⁶. Negli anni più recenti, inoltre, le problematiche relative alla sicurezza interna e alla minaccia del terrorismo internazionale, hanno sollecitato ulteriori riforme, che, sempre nel solco del parallelismo tra la legislazione in tema di immigrazione e cittadinanza, hanno sottoposto a condizioni progressivamente più restrittive l'acquisto della cittadinanza dopo la nascita¹¹⁷.

Infatti, sulla base del *British Nationality Act* del 1981, tuttora in vigore, acquista la cittadinanza la persona nata sul territorio britannico, purché almeno un genitore¹¹⁸ al momento della nascita fosse cittadino britannico o “*settled*”¹¹⁹

¹¹⁵ Le restrizioni furono rafforzate con il *Commonwealth Immigrants Act* del 1968, che estese le stesse limitazioni ai cittadini del Regno Unito e delle Colonie che non godessero di un legame significativo con il Regno Unito.

¹¹⁶ Sulla crisi e le trasformazioni del modello multiculturale britannico si v. C. MARTINELLI, *Il modello multiculturale britannico, tra radici storiche e criticità sopravvenute*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, cit., pp. 317-343.

¹¹⁷ Sull'influenza dell'immigrazione sull'evoluzione, in senso progressivamente restrittivo, della legislazione sulla cittadinanza nel Regno Unito, cfr. N. BLAKE, *British Nationality Law*, in B. Nascimbene (ed.), *Nationality Laws in the European Union*, cit., pp. 679-714; C. SAWYER, H. WRAY, *Country Report: United Kingdom*, EUDO Citizenship Observatory, 2014, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2014/1, pp. 1-34; A. Torre, *Cittadinanza, immigrazione e condizione degli stranieri nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, pp. 781-799.

¹¹⁸ Il padre oppure la madre, anche non sposati.

¹¹⁹ Si intende *settled* la persona residente nel Regno Unito senza restrizioni, provvista di carta di soggiorno di lungo periodo o residenza permanente secondo le norme comunitarie.

nel territorio del Regno Unito¹²⁰. Di conseguenza, il diritto alla cittadinanza alla nascita risulta condizionato, da una parte, dalla necessità del legame di sangue con un genitore cittadino britannico e, dall'altra, dall'esclusione dell'attribuzione della cittadinanza a persone nate sul territorio britannico da migranti irregolari.

L'introduzione, nel 1981, di tale condizione soggettiva, unita alle regole che permettono solo ai cittadini del Regno Unito di esercitare liberamente il diritto di residenza e soggiorno nelle isole britanniche¹²¹, mirava a limitare contestualmente sia il diritto alla cittadinanza che i diritti che da tale *status* derivano. Attraverso tale duplice limitazione, si intendeva rispondere alle problematiche che derivavano dal disallineamento tra politiche migratorie e politiche della cittadinanza, che si era realizzato a partire dagli anni sessanta dello scorso secolo, alla complessità della normativa britannica in materia di cittadinanza allora in vigore¹²² e alle critiche rivolte ai limiti delle politiche del multiculturalismo che erano state adottate nel Regno Unito sin dall'espansione imperiale¹²³.

Una volta che ricorrano le condizioni stabilite dalla legge riformata nel 1981, dunque, come affermato dall'Alta corte di giustizia di Inghilterra e Galles nel caso *K v. the Secretary of State for the Home Department* del 2018¹²⁴, l'acquisto della cittadinanza alla nascita è un diritto, che deve essere garantito senza discriminazioni né in violazione del diritto alla vita privata e familiare. Il parametro per il riconoscimento della violazione di tale diritto è costituito dagli art. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, incorporata nell'ordinamento del Regno Unito per effetto dello *Human Rights Act* del 1998, che le Corti britanniche interpretano in senso evolutivo rispetto

¹²⁰ British Nationality Act, art. 1.

¹²¹ Tra i primi commenti sul *British Nationality Act* del 1981, si segnala C. BLAKE, *Citizenship, Law and the State: The British Nationality Act 1981*, in *Modern Law Review*, 1979, pp. 179-197, nonché A. DUMMET, *The New British Nationality Act*, in *British Journal of Law and Society*, 1981, pp. 233-241.

¹²² Sulla complessità dell'evoluzione della legislazione sulla cittadinanza britannica e le sue riforme, v. A. DUMMET, *United Kingdom*, in R. Bauböck, E. Ersbøll, K. Groenendijk, H. Waldrauch (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European Countries*, vol. 2, Country Analyses, Amsterdam University Press, 2006, pp. 551-585.

¹²³ Sul rapporto tra cittadinanza, immigrazione e multiculturalismo, cfr. R.T. ASHCROFT, M. BEVIR, *British Multiculturalism after Empire. Immigration, Nationality, and Citizenship*, in R.T. Ashcroft, M. Bevir (eds.), *Multiculturalism in the British Commonwealth. Comparative Perspectives on Theory and Practice*, University of California Press, Oakland, 2019, pp. 25-45.

¹²⁴ High Court of Justice, Queen's Bench Division, Administrative Court, *The Queen on the Application of K, A Child, by her Litigation friend MT, v. The Secretary of State for the Home Department*, 22.3.2018, [2018] EWHC 1834 (Admin).

alla stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, come noto, non ha mai riconosciuto l'esistenza di alcun diritto alla cittadinanza nel sistema convenzionale dei diritti dell'uomo.

Nel caso *K*, in particolare, la High Court emetteva una dichiarazione di incompatibilità¹²⁵ dell'art. 50(9)(a) BNA con gli art. 8 e 14 CEDU nella parte in cui tale disposizione non consentiva l'acquisto della cittadinanza ad una persona nata sul territorio britannico da padre cittadino britannico, nei casi in cui quest'ultimo, pur avendo formalmente riconosciuto la paternità, al momento della nascita fosse una persona diversa dal coniuge della madre. Come richiamato dalla Corte, tale impostazione era coerente con l'orientamento della *common law* tradizionale, che, considerando i figli nati fuori dal matrimonio come *children of nobody*, negava loro qualsivoglia diritto. La parificazione tra figli c.d. legittimi e illegittimi, che si è progressivamente realizzata attraverso diversi interventi riformatori a partire dal *Legitimacy Act* del 1926, ha tardato a realizzarsi nel contesto delle regole per l'acquisto della cittadinanza, nel quale, fino agli emendamenti introdotti dal *Nationality, Immigration and Asylum Act* del 2002, continuava ad essere negato il diritto alla cittadinanza, sia per nascita sul territorio che per discendenza, ai figli di un cittadino britannico, ma nati fuori dal matrimonio, ritenendosi prevalenti esigenze di certezza del diritto. Tali circostanze determinavano, secondo la Corte, una discriminazione irrazionale e sproporzionata tra due classi di bambini che determinava la violazione dell'art. 8 in combinato disposto con l'art. 14 CEDU e finivano per negare il diritto all'acquisto della cittadinanza alla nascita sulla base delle condizioni stabilite dall'art. 1 BNA.

Il BNA, inoltre, prevede la possibilità dell'acquisto della cittadinanza sulla base del criterio dello *ius sanguinis* puro: può acquistare la cittadinanza il figlio di un cittadino britannico anche se nato all'estero. Tale diritto all'acquisto della cittadinanza per discendenza, tuttavia, si arresta alla prima generazione¹²⁶. Anche nel caso dell'acquisto per discendenza la cittadinanza è oggetto di un diritto, come stabilito dalla Corte suprema britannica nel caso *Johnson v. Secretary of State for the Home Department* del 2016¹²⁷, che ha ritenuto che il diritto alla cittadinanza sia violato qualora tale *status* sia negato a causa della mancanza di vincolo coniugale tra i genitori, come era avvenuto nel caso del ricorrente. Anche l'acquisto della cittadinanza per discendenza, infatti, che

¹²⁵ L'art. 4 dello *Human Rights Act* prevede la competenza delle Corti ad emettere una dichiarazione di incompatibilità nei casi di conflitto tra le norme convenzionali e il diritto interno.

¹²⁶ British Nationality Act, art. 5(1)(b).

¹²⁷ Supreme Court, *R (on the application of Johnson) (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, 19.10.2016, [2016] UKSC 56.

prevede che acquistino la cittadinanza le persone, anche se nate fuori dal territorio britannico, purché uno dei genitori sia cittadino, fino al 2002, era riservata a figli nati nel contesto del matrimonio. A tale discriminazione aveva posto rimedio il *Nationality, Immigration and Asylum Act*, che tuttavia non aveva effetto retroattivo. I nati prima del 2002, ad ogni modo, come il ricorrente nel caso di specie, avrebbero potuto accedere alla cittadinanza per mezzo di una richiesta di registrazione, ex art. 4(1)A BNA, che tuttavia presupponeva la verifica, da parte del Segretario di Stato, della condizione della buona indole (*good character*), che non era integrata nel caso in cui il richiedente fosse stato autore di condotte criminali, come era avvenuto nel caso di specie. La questione sottoposta all'attenzione della Corte suprema, dunque, riguardava la compatibilità con la CEDU della discriminazione tra persone nate nel contesto del matrimonio e persone nate fuori del matrimonio ai fini dell'acquisto della cittadinanza per discendenza.

La Corte suprema ha accolto il ricorso, volto ad annullare il provvedimento di espatrio emanato da parte del Segretario di Stato contro *Johnson*, considerato *foreign criminal*, in quanto privo della cittadinanza britannica, dichiarando l'incompatibilità con la CEDU del par. 70 della *schedule 9* BNA, che prevedeva il presupposto del *good character* per la richiesta di registrazione da parte dei figli di cittadini britannici che, nati prima del 2002, non erano qualificati per l'acquisto della cittadinanza per discendenza. Il parametro, come nel caso *Johnson*, è costituito dagli art. 8 e 14 CEDU, alla luce della giurisprudenza della Corte europea – con particolare riferimento al caso *Genovese v. Malta* – di cui però la Corte supera il contenuto, riconoscendo l'esistenza, nel diritto britannico, di un diritto positivo alla cittadinanza per discendenza, che deve essere garantito nel rispetto del diritto alla vita privata e familiare e senza discriminazione tra persone nate nel contesto del matrimonio e quelle i cui genitori non fossero legati dal vincolo coniugale.

La giurisprudenza britannica, dunque, non ha mancato di qualificare in termini di diritto l'acquisto della cittadinanza alla nascita, ritenendo che quest'ultimo debba essere garantito senza discriminazioni, né in violazione del diritto alla vita privata e familiare. Il riconoscimento giurisprudenziale di un diritto alla cittadinanza, ad ogni modo, incide solo in minima parte sulla discrezionalità del legislatore, che resta piena con riferimento alla scelta dei criteri più idonei in considerazione della funzione, integrativa o selettiva, che alla cittadinanza si intenda attribuire.

Altrettanto piena resta la discrezionalità del legislatore nella definizione dei criteri di acquisto della cittadinanza alla nascita in Australia e Nuova Zelanda, riformati in senso restrittivo secondo un approccio analogo a quello osservato nel Regno Unito e in Irlanda.

In effetti, nei due Paesi menzionati, le regole sull'acquisto della cittadinanza, disciplinate dalle leggi della madrepatria britannica durante l'età coloniale, sono state definite, a seguito dall'indipendenza, dalle leggi australiana e neozelandese del 1948: non discostandosi dal modello della *common law* e della legislazione britannica, le due leggi riconoscevano la cittadinanza sulla base del criterio dello *ius soli* puro. In entrambi i Paesi, tuttavia, tale approccio ha subito una radicale trasformazione, nel contesto delle misure adottate in vista della regolamentazione del fenomeno migratorio. In effetti, l'affermazione, nella giurisprudenza, del principio in base al quale, nell'adozione di provvedimenti di espulsione di stranieri irregolari, debba essere tenuto in considerazione il migliore interesse del minore, qualora quest'ultimo sia cittadino¹²⁸, ha indotto all'adozione di riforme che, nell'intento di limitare possibili elusioni della legislazione sull'immigrazione, hanno subordinato le regole di acquisto della cittadinanza *iure soli* ad ulteriori condizioni. Si tratta di un principio analogo a quello introdotto dalla Corte suprema canadese¹²⁹, ma che ha consentito il processo di riforma delle leggi sulla cittadinanza, al contrario di quanto avvenuto in Canada, unico Paese, insieme agli Stati Uniti, nel quale la legge non ha sottoposto a condizioni il diritto alla cittadinanza per nascita sul territorio.

All'esito di tale processo, dunque, le leggi sulla cittadinanza australiana e neozelandese, così come riformate, rispettivamente, nel 1986 e nel 2005, prevedono che acquisti la cittadinanza, sulla base del criterio dello *ius soli* condizionato, chiunque sia nato sul territorio da un genitore cittadino o residente permanente¹³⁰.

3.b. Emigrazione e *ius soli* condizionato a Malta e Cipro

Si fonda su presupposti opposti rispetto a quelli osservati nel Regno Unito, in Irlanda, in Australia e Nuova Zelanda, ma ha condotto a risultati analoghi, il percorso evolutivo delle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita a Malta e Cipro.

In entrambi i Paesi, infatti, fino agli anni sessanta dello scorso secolo, il principale criterio di acquisto della cittadinanza era costituito dallo *ius soli*, per effetto dell'applicazione del *British Nationality Act* del 1948. A seguito

¹²⁸ High Court of Australia, *Kioa v. West* [1985] HCA 81; (1985) 159 CLR 550; Supreme Court of New Zealand, *Ye v. Minister of Immigration* [2009] NZSC 76.

¹²⁹ Supreme Court of Canada, *Baker v. Canada*, cit.

¹³⁰ Australian Citizenship Act 2007, art. 12; New Zealand Citizenship Act, art. 6.

dell'indipendenza, in entrambi i Paesi, al contrario, ha trovato spazio il criterio dello *ius sanguinis*, previsto costantemente a livello legislativo.

In base all'art. 5(1) della legge sulla cittadinanza maltese del 1964¹³¹, attualmente in vigore, è infatti cittadino chi sia nato sul territorio da un genitore a sua volta cittadino maltese. A partire dal 1989, il criterio dello *ius sanguinis* è stato ulteriormente rafforzato, allo scopo di riconoscere la cittadinanza anche ai discendenti di cittadini emigrati. Questi ultimi, infatti, possono ottenere la cittadinanza, pur non essendo nati sul territorio, qualora uno dei genitori sia cittadino maltese, per registrazione¹³² o naturalizzazione¹³³. A Malta, dunque, la discendenza da cittadini rappresenta il principale criterio per il riconoscimento del diritto alla cittadinanza alla nascita e l'evoluzione delle relative regole si è sviluppata nel senso di rafforzare la funzione selettiva piuttosto che quella integrativa della cittadinanza¹³⁴. Anche nel caso di Malta, il principale fattore di condizionamento, in tale processo, è stato rappresentato dal fenomeno migratorio, sebbene in senso inverso rispetto a quanto avvenuto nel Regno Unito, in Irlanda, Australia e Nuova Zelanda. Sin dalla sua appartenenza all'Impero britannico, infatti, Malta non ha mai perso la sua connotazione di Paese di emigrazione: il carattere fortemente selettivo delle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita, in tale contesto, si giustifica allo scopo di garantire continuità ad una comunità nazionale pur in mancanza di un saldo attaccamento con il territorio.

Anche a Cipro, fino all'indipendenza, il criterio prevalente di acquisto della cittadinanza alla nascita era rappresentato dallo *ius soli* puro, per effetto dell'applicazione del *British Nationality Act*. A seguito dell'indipendenza, il nuovo Codice civile del 1967 ha invece sostituito il criterio della nascita sul territorio con quello della nascita da genitori cittadini. Il medesimo criterio è tuttora in vigore¹³⁵. Il criterio dello *ius soli*, dunque, fondato sulla tradizione britannica per effetto del passato coloniale, è tuttavia fortemente temperato dal criterio della discendenza da genitori cittadini, che resta il criterio prevalente di acquisto della cittadinanza a Cipro. Il criterio dello *ius sanguinis*, infatti, si applica anche in mancanza della nascita sul territorio, a condizione che il soggetto

¹³¹ Att Dwar Iċ-Ċittadinanza Maltja, 21.9.1964.

¹³² Legge sulla cittadinanza, art. 5(1), ultimo cpv.

¹³³ Legge sulla cittadinanza, art. 10(2).

¹³⁴ Sull'evoluzione della legislazione maltese sulla cittadinanza, cfr. E. BUTTIGIEG, D. DE BONO, *Country Report on Citizenship Law: Malta*, EUDO Citizenship Observatory, 2015, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2015/5, pp. 1-35.

¹³⁵ Αρχείου Πληθυσμού Νόμος του (Legge sul registro dello stato civile), n. 141(I)/2002, art. 109.

non risieda permanentemente all'estero, salvo che la nascita sia registrata sulla base delle disposizioni di legge¹³⁶. È inoltre esplicitamente escluso il diritto alla cittadinanza alla nascita nei riguardi dei nati sul territorio da genitori irregolari, salvo diversa decisione da parte del Consiglio dei Ministri¹³⁷.

Tuttavia, la questione cipriota condiziona notevolmente l'effettività delle regole legislative. Sulla base di quanto stabilito dalla legge, infatti, sia i greco-ciprioti che i turco-ciprioti, in presenza delle condizioni appena menzionate, acquistano la cittadinanza alla nascita. Ad ogni modo, accade frequentemente che ai figli di cittadini della comunità turca venga di fatto negato il diritto alla cittadinanza sulla base del mancato riconoscimento di documenti essenziali, come il certificato di nascita, rilasciato dalle autorità della Repubblica turca di Cipro del Nord, ovvero che i cittadini turco-ciprioti, pur possedendo un passaporto cipriota, si vedano di fatto negare il diritto di oltrepassare il confine che li separa dalla comunità greca e di conseguenza il diritto di avere accesso alle autorità della Repubblica di Cipro. Inoltre, dal 1964 al 2006 ai cittadini turco-ciprioti è stato negato l'esercizio del diritto di voto attraverso l'espedito del diniego della registrazione nei registri elettorali¹³⁸.

A Cipro, dunque, il diritto alla cittadinanza alla nascita, già limitato, in base alla legge, da criteri fortemente restrittivi, finisce per subire ulteriori erosioni nella concreta prassi applicativa, nel contesto del conflitto irrisolto tra le due comunità che rivendicano il controllo del territorio. Di fatto, solo alla comunità greca è pienamente riconosciuto il diritto alla cittadinanza alla nascita, il cui godimento resta invece ancora oggi fortemente limitato nei confronti della comunità turca.

4. L'espansione del diritto alla cittadinanza alla nascita e il bilanciamento tra funzione selettiva e integrativa

Un processo inverso rispetto a quello che ha interessato il Regno Unito e le ex colonie britanniche si è verificato invece nei Paesi dell'Europa con-

¹³⁶ Αρχείου Πληθυσμού Νόμος του, art. 109 c. 2.

¹³⁷ Αρχείου Πληθυσμού Νόμος του, art. 109 c. 1.

¹³⁸ La prassi è stata dichiarata in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo: European Court of Human Rights (II session), *Case of Aziz v. Cyprus*, app. n. 69949/01, 22.6.2004. Ha rappresentato un parziale rimedio a tale grave situazione solo l'adozione della legge in vista delle elezioni parlamentari del 2006. Su tali problematiche, cfr. N. TRIMIKLINIOTIS, *Report on Citizenship Law. Cyprus*, EUDO Citizenship Observatory, 2015, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2015/1, pp. 1-36.

tinente, che, in considerazione delle trasformazioni sociali e demografiche determinate dai processi migratori, hanno modificato i criteri di acquisto alla cittadinanza introducendo, a fianco al diritto alla cittadinanza *iure sanguinis*, criteri di acquisto fondati sullo *ius soli* condizionato o sul doppio *ius soli*. Protagonisti di tale processo evolutivo sono stati i Parlamenti, titolari esclusivi del potere di definire le regole di acquisto della cittadinanza, in mancanza di limiti stabiliti a livello costituzionale.

Rientra in tale categoria in primo luogo la Francia, dove risale alla legge del 1851 l'introduzione del criterio del doppio *ius soli*, in aggiunta al criterio dello *ius sanguinis*, previsto dal *Code civil* del 1804, allo scopo di rendere stabile la presenza degli immigrati ritenuti assimilati nella società francese. Ma è a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale e in modo particolare negli anni ottanta dello scorso secolo che il fenomeno migratorio interessa buona parte dei Paesi dell'Europa occidentale, come la Germania, il Belgio, i Paesi Bassi, il Lussemburgo e, più di recente, anche il Portogallo. Come nel caso francese, anche in questi ordinamenti la trasformazione in senso integrativo delle regole per l'acquisto della cittadinanza, attraverso l'espansione del diritto alla cittadinanza alla nascita, risponde alle esigenze di un rinnovato contesto sociale.

4.a. Cittadinanza e assimilazione in Francia

In Francia, il criterio del c.d. doppio *ius soli* – secondo il quale è considerato automaticamente cittadino chiunque sia nato sul territorio da genitori stranieri a loro volta nati nello stesso Paese – è stato introdotto con la legge del 1851. Inoltre, la legge del 1889 – adottata parallelamente alla riforma del servizio militare dello stesso anno – da una parte, stabiliva che, anche in mancanza del doppio *ius soli*, i figli di stranieri nati sul territorio francese, purché residenti in Francia, acquistavano la cittadinanza francese automaticamente al compimento del diciottesimo anno d'età e, dall'altra, vietava la rinuncia alla cittadinanza al raggiungimento della maggiore età da parte di coloro che l'avessero acquistata per effetto del doppio *ius soli*. Come è evidente, dunque, l'intento del legislatore non era tanto quello di riconoscere un diritto, rivendicato da soggetti fino ad allora esclusi dalla cittadinanza, quanto quello di estendere la platea di soggetti obbligati all'esercizio dei doveri derivanti da tale *status* – tra i quali in primo luogo i doveri militari – indipendentemente dalla loro volontà.

Sul piano teorico, le misure venivano giustificate sulla base del rapporto tra assimilazione e acquisto della cittadinanza, sostenendo che l'acquisto della

cittadinanza determinasse l'assimilazione di diritto dell'individuo, la cui conseguenza sarebbe stata anche l'assimilazione di fatto e dunque la trasformazione degli stranieri in cittadini. Per effetto di tali disposizioni, così, dal 1927 al 1939, più di un milione di persone acquistarono la cittadinanza francese.

Le regole sull'ampio riconoscimento della cittadinanza francese alla nascita non furono nemmeno messe in discussione durante il regime di Vichy – nel quale si intervenne in senso restrittivo prevedendo esclusivamente l'ampliamento dei casi di revoca della naturalizzazione – e furono confermate, alla fine della Seconda guerra mondiale, con l'*ordonnance* del 1945 che introduceva il Codice della nazionalità. Quest'ultimo, pur confermando alcune regole restrittive adottate tra le due guerre, come l'esclusione della naturalizzazione nel caso in cui l'individuo avesse subito condanne penali, si inseriva nello spirito della legislazione precedente¹³⁹, che sin dalla Rivoluzione si era caratterizzata come una tra le più integrative nel panorama europeo.

Come accennato, l'obiettivo dell'evoluzione delle regole sulla cittadinanza francese, a partire dall'adozione del *Code Civil* del 1804, non era tanto quello di estendere il riconoscimento di un diritto a categorie di individui precedentemente escluse, quanto piuttosto quello di espandere i soggetti che fossero obbligati all'adempimento dei doveri di cittadinanza nei confronti dello Stato. Tuttavia, le numerose ipotesi di riconoscimento automatico della cittadinanza per nascita da genitori cittadini o sul territorio francese hanno finito, attraverso un processo di eterogenesi dei fini, per introdurre, di fatto, un ampio riconoscimento del diritto alla cittadinanza, nel contesto delle trasformazioni demografiche determinate dai processi migratori.

A partire dal 1945 e fino alla riforma del 1993¹⁴⁰, infatti, la cittadinanza francese veniva riconosciuta, di diritto, non solo a tutti i figli di genitori cittadini ovvero ai figli di genitori stranieri a loro volta nati in Francia, ma anche a coloro che fossero nati sul territorio da genitori stranieri al compimento del diciottesimo anno di età, ai coniugi stranieri di cittadini francesi a seguito di matrimonio, nonché ai figli di genitori che avessero acquistato la cittadinanza francese, in virtù del c.d. effetto collettivo della cittadinanza. In tutte le ipotesi appena descritte, infatti, la cittadinanza non veniva attribuita sulla base di una

¹³⁹ Sull'evoluzione storica della legislazione sulla cittadinanza in Francia, si veda P. WEIL, *Qu'est-ce qu'un Français?*, Grasset, Parigi, 2002-2004, nonché *Être Français aujourd'hui et demain. Rapport remis au Premier Ministre par Marceau Long, Président de la Commission de la nationalité*, Union Générale d'Éditions, Parigi, 1988, tomo 2, pp. 18-30, nel quale si sottolinea come le riforme della legislazione sulla cittadinanza, nel corso della storia francese, siano state adottate in ragione di diverse esigenze politiche, stabilite di volta in volta dallo Stato.

¹⁴⁰ Loi n. 93-933, 22.7.1993, *Réformant le droit de la nationalité*.

decisione discrezionale delle autorità pubbliche, come nel caso della naturalizzazione, ma si acquistava in via automatica o per effetto di una dichiarazione dell'interessato¹⁴¹.

Nel caso dell'applicazione del criterio dello *ius sanguinis* o del doppio *ius soli*, la semplice circostanza della nascita da genitori cittadini ovvero sul territorio determinava le condizioni per l'acquisto della cittadinanza, che dunque era oggetto di un diritto assoluto. Nel caso dell'acquisto della cittadinanza alla maggiore età, per matrimonio o per effetto collettivo, invece, occorre che ricorressero ulteriori circostanze, di volta in volta stabilite dalla legge, perché si perfezionasse l'acquisto del diritto, che in tal modo appariva come condizionato. In tali ultime ipotesi, infatti, il diritto alla cittadinanza si poneva in una relazione complessa con l'evoluzione dell'idea di nazione e di Stato, nonché con le politiche di assimilazione. In questi casi, in primo luogo, il diritto alla cittadinanza veniva concepito in funzione dell'integrazione della nazione francese, che doveva restare unitaria e corrispondere allo Stato. Non si riteneva ammissibile, infatti, che le comunità di stranieri residenti stabilmente in Francia finissero per costituire nazioni autonome all'interno del medesimo territorio statale. La cittadinanza, in tal modo, diventava uno strumento di assimilazione: l'ampio riconoscimento del diritto alla cittadinanza aveva la funzione di rendere gli stranieri cittadini francesi. I diritti e i doveri che dal possesso di tale *status* derivavano – tra i quali in primo luogo l'istruzione e il servizio militare – completavano il processo di assimilazione.

I criteri di acquisto della cittadinanza in Francia, pertanto, erano al contempo effetto e presupposto del legame di attaccamento, che a sua volta presupponeva il rapporto di prossimità tra l'individuo e lo Stato¹⁴². Quando il rapporto di prossimità era particolarmente stretto, come nel caso della nascita da genitori cittadini o sul territorio da genitori a loro volta nati in Francia, l'acquisto della cittadinanza non era sottoposto a condizioni. L'acquisto della cittadinanza, invece, era soggetto a condizioni nei casi in cui i legami di prossimità fossero meno forti, ovvero nel caso di nascita e residenza sul territorio

¹⁴¹ Sul diritto condizionato alla cittadinanza francese, cfr. *Être Français aujourd'hui et demain*, cit., tomo 2, pp. 114-145. Sulle regole relative all'acquisto della cittadinanza francese fino alla riforma del 1993, cfr. S. MASSICOT, *La nationalité française. Attribution et acquisition*, in *Population*, 1986, pp. 349-370. In particolare, sottolinea la prevalenza dei criteri automatici di acquisto della cittadinanza rispetto a quelli soggetti a manifestazione di volontà J. MASSOT, *Français par le sang, Français par la loi, Français par le choix*, in *Revue européenne des migrations internationales*, 1985, pp. 9-19.

¹⁴² H. FULCHIRON, *La place de la volonté individuelle dans le droit français de la nationalité*, in *Droit international privé: travaux du Comité français de droit international privé*, 1998-2000, 2001, pp. 175-199.

francese, pur in assenza del doppio *ius soli*, nel caso di matrimonio con cittadini francesi, nonché nel caso dell'effetto collettivo della cittadinanza.

Pur sulla base di presupposti diversi dal riconoscimento di un diritto, le regole di acquisto della cittadinanza hanno favorito la costruzione del complesso impero coloniale francese, consentendo l'unificazione di popoli diversi nel contesto di una nazione unitaria. Si trattava tuttavia di un processo artificiale, che, nel nascondere profonde disuguaglianze, conteneva in sé i germi del suo fallimento, che si sarebbero rivelati a partire dalla decolonizzazione e dalla crisi degli anni ottanta del Novecento.

In effetti, negli anni ottanta dello scorso secolo, si è aperto un ampio dibattito intorno all'acquisto automatico della cittadinanza per nascita sul territorio per effetto del doppio *ius soli* ovvero al compimento del diciottesimo anno di età. Tali regole, infatti, che hanno connotato la legislazione francese come una delle più integrative nel panorama europeo, sono state messe in discussione su un duplice fronte. Per motivazioni diverse, le critiche si sono incentrate sull'automaticità dell'acquisto della cittadinanza in mancanza di una manifestazione di volontà dell'interessato¹⁴³.

Da una parte, è stata sollevata la questione dell'effetto discriminatorio dell'acquisto automatico della cittadinanza da parte di figli di Algerini nati in Algeria prima del 1961. Quando l'Algeria dichiarò l'indipendenza, infatti, agli Algerini fu concesso di scegliere tra la conservazione della cittadinanza francese e quella algerina e la maggior parte di essi optò per la cittadinanza algerina. Tuttavia, coloro che via via raggiungevano la maggiore età dopo il 1961 continuavano ad essere considerati nati in Francia¹⁴⁴ ai fini dell'applicazione dell'attribuzione della cittadinanza al diciottesimo anno di età e, poiché tale criterio di acquisto della cittadinanza era automatico, nessun diritto di opzione fu loro concesso. Un'intera generazione di Algerini, così, era automaticamente incorporata alla nazione francese e obbligata all'adempimento dei doveri derivanti dalla cittadinanza, tra i quali in primo luogo i doveri militari. Fu così a difesa di tali "cittadini contro la loro volontà"¹⁴⁵ che l'acquisto automatico della cittadinanza al compimento della maggiore età da coloro che fossero nati

¹⁴³ Sui frequenti dibattiti in merito all'automaticità della cittadinanza in Francia, cfr. G. ARAVANTINOU LEONIDI, *Evoluzione storica e aspetti giuridici problematici del diritto di cittadinanza in Francia*, in *Democrazia e sicurezza*, 2018, pp. 91-123.

¹⁴⁴ Tale circostanza si verificò in particolare a seguito dell'approvazione della legge di riforma della cittadinanza del 1973, che parificava la nascita in Algeria alla nascita sul territorio francese.

¹⁴⁵ Secondo l'espressione di R. BRUBACKER, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, cit., p. 257.

in Francia da genitori stranieri fu messo in discussione, sostenendo che fosse necessario prevedere una manifestazione di volontà da parte dell'individuo.

D'altra parte, la stessa norma è diventata oggetto di critica per motivazioni opposte ma coincidenti negli esiti. In effetti, sul finire degli anni ottanta, la forte crisi economica, il crescente fenomeno della disoccupazione e il rafforzamento del *Front National* sul piano politico, hanno riaperto il dibattito sull'immigrazione e sulle difficoltà di integrazione dei cittadini di origine straniera nella società francese. In particolare, si sottolineavano i pericoli derivanti dall'aumento della popolazione musulmana in Francia, considerata più restia all'assimilazione rispetto alle comunità di immigrati europei che si erano insediati nella prima metà del Novecento. In tale contesto, l'automaticità del diritto alla cittadinanza sulla base dello *ius soli* è stata contestata non solo sul piano volontaristico ma anche sul piano statalista – in quanto, come si affermava, la norma consentiva di eludere le regole sull'immigrazione – nonché sul piano nazionalista. Quanto a tale ultimo profilo, in particolare, si sosteneva la contrapposizione tra i *français de papier*, interessati solo ai vantaggi della cittadinanza francese, e i *français de cœur*, rispetto ai quali la cittadinanza era espressione di adesione piena alla nazione francese. Buona parte degli immigrati, interessati al divieto di espatrio che derivava dall'acquisto della cittadinanza, si sosteneva, erano esclusivamente *français de papier*. Era per questa ragione che l'automaticità dell'acquisto della cittadinanza per nascita sul territorio da parte delle seconde generazioni di immigrati doveva essere rimessa in discussione. Alla limitazione dell'automaticità dell'acquisto della cittadinanza *iure soli*, tuttavia, non corrispondeva, nell'intento dei progetti di riforma, un ampliamento della discrezionalità statale ovvero l'introduzione di ulteriori condizioni limitative. Non si contestava, infatti, il carattere automatico di tale metodo di acquisto della cittadinanza. Si richiedeva, invece, che, coerentemente con il carattere volontaristico dell'idea di nazione che aveva forgiato lo sviluppo della storia politica e costituzionale francese, anche la cittadinanza acquistata per nascita sul territorio da genitori stranieri non fosse né totalmente imposta dallo Stato né totalmente assimilata alla cittadinanza riconosciuta a coloro che, in virtù di un legame di prossimità particolarmente stretto con lo Stato, non dovessero esprimere alcuna manifestazione di volontà per la sua attribuzione.

Il percorso della riforma fu tuttavia complesso e ostacolato dal profondo radicamento della politica espansiva della cittadinanza alla nascita nella cultura e nella retorica del nazionalismo francese. In effetti, a seguito delle elezioni legislative del 1986, che videro la vittoria delle formazioni politiche di centro-destra, il nuovo Primo Ministro Jacques Chirac annunciò una riforma della legislazione sulla cittadinanza volta ad abolire il criterio dell'automati-

cià dello *ius soli*. La proposta, tuttavia, censurata dal Consiglio di Stato, fu oggetto di un'ampia ondata di critiche non solo da parte delle forze politiche del centro-sinistra ma anche dalle organizzazioni operanti nel settore dei diritti umani e quando il progetto di legge, nello stesso anno, fu formalmente adottato dal Consiglio dei Ministri, il Presidente della Repubblica Mitterand dichiarò apertamente di non dividerlo. Tali circostanze, unite, nello stesso anno, alle proteste di piazza contro la riforma scolastica e universitaria, nelle quali rimase ucciso uno studente di origini algerine, contribuirono all'abbandono del progetto di riforma¹⁴⁶.

La rinuncia fu tuttavia solo temporanea, in quanto il Governo, per uscire dall'*impasse*, nominò una commissione, presieduta da Marceau Long, vicepresidente del Consiglio di Stato, incaricata di formulare proposte per superare le criticità della legislazione francese sulla cittadinanza. I lavori della commissione si conclusero con la pubblicazione, nel 1988, del rapporto *Etre Français aujourd'hui et demain*, che, sulla base dell'idea della peculiare interconnessione tra legislazione sulla cittadinanza e teoria volontaristica della nazione, suggeriva l'introduzione di una manifestazione di volontà per l'acquisto della cittadinanza *iure soli*. In particolare, sulla base dell'idea dell'inscindibilità dei concetti di integrazione degli stranieri, identità e nazione, il rapporto individuava nella manifestazione di volontà dell'aspirante cittadino un segno di integrazione sociale¹⁴⁷.

Il cambio di maggioranza a seguito delle elezioni legislative dello stesso anno, che videro l'affermazione dei partiti di centro-sinistra, determinò l'abbandono della proposta della Commissione sulla cittadinanza, che fu tuttavia presentata alle Camere quando, con le elezioni del 1993, si insediò nuovamente un governo di centro-destra. Fu a seguito di tale complesso processo, nel contesto dell'alternanza 1986-1993, che nel 1993 la legge di riforma della cittadinanza che escludeva l'automaticità del diritto alla cittadinanza *iure soli* fu definitivamente approvata¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Sulla complessa evoluzione del progetto di riforma della legge sulla cittadinanza, cfr. sempre R. BRUBACKER, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, cit., in part. pp. 255-308.

¹⁴⁷ Sui principi ispiratori della riforma, v. il rapporto della Commissione sulla nazionalità presieduta da M. LONG, *Être Français aujourd'hui et demain*, cit., tomo 2, pp. 91-106.

¹⁴⁸ Legge n. 93-933, 22.7.1993, art. 11. Per un commento sul complesso processo politico che ha condotto all'adozione della riforma, O. SCHRAMECK, *La réforme du droit de la nationalité*, in *Annuaire Juridique Droit Administratif*, 1993, pp. 755 ss. Sugli effetti restrittivi della legge rispetto all'acquisto della cittadinanza *iure soli*, cfr. le osservazioni critiche di D. LOCHAK, *Genèse idéologique d'une réforme*, in *Hommes et Migrations*, 1994, *Les lois «Pasqua»*, pp. 23-29. Sugli effetti del *Rapport Long* sul testo di legge definitivamente approvato, v. anche

Sottoposta preventivamente al controllo di legittimità costituzionale, il *Conseil Constitutionnel* confermava la costituzionalità della misura stabilendo che le condizioni per il riconoscimento della cittadinanza per nascita sul territorio al compimento della maggiore età possono essere legittimamente modificate dal legislatore, in quanto la loro revisione, non intaccando garanzie costituzionali, non viola alcun principio fondamentale riconosciuto dalle leggi della Repubblica¹⁴⁹. Pur non facendo alcun esplicito riferimento al diritto alla cittadinanza, così, il Consiglio costituzionale finisce tuttavia per confermarne la natura condizionata e per affidarne la definizione al legislatore, sulla base delle esigenze politiche di volta in volta individuate.

Ad ogni modo, nemmeno la riforma del 1993 era destinata a durare a lungo. Dopo il cambio di maggioranza politica nel 1997, infatti, è stata adottata la riforma del 1998, che rendeva nuovamente automatico il criterio dello *ius soli* nell'ordinamento francese¹⁵⁰.

A seguito di tale complessa evoluzione storica – che ha visto la legislazione sulla cittadinanza oggetto di contraddittorie riforme di carattere ideologico suggerite dall'alternanza tra opposti partiti politici – la legislazione attualmente in vigore finisce per confermare l'ampio riconoscimento del diritto all'acquisto della cittadinanza per nascita sul territorio da genitori stranieri che, implicitamente ammesso nella legislazione in vigore dal 1804 fino agli anni novanta, costituisce il presupposto ideologico della reintroduzione dell'attribuzione automatica della cittadinanza ai figli di stranieri nati sul territorio francese, al compimento del diciottesimo anno d'età. Resta complesso e problematico, ad ogni modo, il rapporto tra cittadinanza, assimilazione e integrazione in un Paese caratterizzato da profonde contraddizioni sul piano sociale¹⁵¹.

Sulla base delle disposizioni del *Code civil* attualmente in vigore, infatti, la cittadinanza d'origine è attribuita automaticamente per discendenza da un geni-

J. COSTA-LASCOUX, *La nationalité par la naissance et par le choix*, in *Hommes et Migrations*, 1994, *Les lois «Pasqua»*, pp. 18-22.

¹⁴⁹ La legge di riforma del Codice della cittadinanza, infatti, è stata deferita in via preventiva al Consiglio Costituzionale, ex art. 61 c. 2 Cost., da parte di 60 deputati. Il Consiglio, con decisione n. 93-321 DC del 20 luglio 1993, ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 11 della legge, accogliendo al contrario alcuni dei motivi di ricorso relativi agli art. 12, 24, 44 e 47.

¹⁵⁰ Legge n. 98-170 sulla cittadinanza. Sulle regole per l'acquisto della cittadinanza in Francia dopo la riforma del 1993, v. anche P. LAGARDE, *Le droit française de la nationalité*, in B. Nascimbene (ed.), *Nationality Laws in the European Union* cit., pp. 309-356.

¹⁵¹ Come mette in evidenza E. GROSSO, *Dall'assimilazione desiderata all'identità rivendicata. Ascesa e crisi del modello francese di integrazione di fronte all'inedita sfida del multiculturalismo*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, cit., pp. 297-316.

tore cittadino francese¹⁵², ovvero, sulla base del criterio del doppio *ius soli*, per nascita sul territorio francese da genitori stranieri nati a loro volta in Francia¹⁵³, nonché da genitori nati in Algeria prima della dichiarazione di indipendenza¹⁵⁴. Inoltre, la cittadinanza d'origine è attribuita *iure soli* in via residuale ai nati sul territorio francese da genitori ignoti¹⁵⁵, ovvero alle persone di nazionalità incerta o che, in mancanza della cittadinanza francese, resterebbero apolidi¹⁵⁶. In tutti i casi appena menzionati, la cittadinanza è oggetto di un diritto incondizionato.

Come accennato, sul modello francese, un processo di espansione del diritto all'acquisto della cittadinanza alla nascita ha interessato anche altri Paesi dell'Unione Europea. La Germania rappresenta un caso emblematico del processo di profondo ripensamento delle funzioni della cittadinanza in senso integrativo in considerazione del fenomeno migratorio. Le regole di acquisto della cittadinanza tedesca alla nascita, infatti, tradizionalmente fondate sul criterio dello *ius sanguinis* sin dalla legge federale del 1913, sulla base della concezione della nazione in senso etnoculturale, sono state modificate con l'introduzione del criterio dello *ius soli* condizionato nel 2000, in seguito alla storica sentenza-monito del Tribunale costituzionale del 1999. Sulla base di tale criterio, la cittadinanza tedesca è attribuita non solo a chi sia nato da genitori cittadini, ma anche a coloro che siano nati sul territorio, in presenza di ulteriori condizioni, tra le quali in particolare la regolarità e una durata minima del soggiorno sul territorio dei genitori prima della nascita.

Sulla base dei medesimi presupposti, anche in Lussemburgo, nei Paesi Bassi, in Belgio e in Portogallo, il principio dello *ius sanguinis* è stato modificato, secondo un approccio integrativo, nel senso dell'estensione del diritto alla cittadinanza alla nascita a favore degli stranieri nati sul territorio. In tali ipotesi, il diritto alla cittadinanza è riconosciuto sulla base dello *ius soli* condizionato e/o del criterio del doppio *ius soli*.

4.b. Lo *ius soli* condizionato in Germania e Belgio

Come anticipato, in Germania, tradizionalmente, il diritto alla cittadinanza è strettamente interconnesso con la teoria della nazione etnoculturale, che ne ha condizionato l'intera evoluzione legislativa, a partire dal periodo

¹⁵² Cod. civ., art. 18.

¹⁵³ Cod. civ., art. 19-3.

¹⁵⁴ Avvenuta il 2 luglio 1962. Cod. civ., art. 19-3.

¹⁵⁵ Cod. civ., art. 19.

¹⁵⁶ Cod. civ., art. 19-1.

guglielmino¹⁵⁷. Coerentemente, la legge sulla cittadinanza del 1913, sul modello delle leggi degli stati tedeschi precedenti all'unificazione, prevedeva lo *ius sanguinis* come criterio esclusivo per l'acquisto della cittadinanza alla nascita. In tal senso, non vi era alcuno spazio per l'assimilazione sul modello francese¹⁵⁸. È su questo stesso criterio che si basava la politica della cittadinanza durante il nazismo, sebbene in questo periodo la giustificazione teorica risiedesse non più nell'idea della nazione etnoculturale ma nell'idea della nazione etnorazziale.

Nemmeno il crollo del Terzo Reich ha determinato l'abbandono dello *ius sanguinis*, che, nonostante non abbia direttamente costituito la causa dello sterminio degli ebrei, ne ha favorito gli sviluppi. In effetti, alla fine della Seconda guerra mondiale, nella Repubblica Federale è stato confermato il criterio dello *ius sanguinis* proprio per consentire di conservare almeno sul piano della cittadinanza l'unità di un popolo che era separato per effetto della ripartizione imposta dalle potenze vincitrici della guerra. La cittadinanza *iure sanguinis* dunque era così l'elemento costitutivo di una nazione senza Stato, in linea di continuità con la tradizione tedesca prebellica.

Anche successivamente alla fine del secondo conflitto mondiale, dunque, il presupposto teorico delle regole di acquisto della cittadinanza nella Germania occidentale era quello del riconoscimento della cittadinanza ad una comunità nazionale etnoculturale, esattamente come nel caso della legge del 1913, che pertanto rimaneva in vigore. La stessa legge rimase valida anche per la Germania Est, che si dotò di una legge autonoma sulla cittadinanza solo nel 1967. Dopo la fine della Seconda guerra mondiale, l'unica novità in tema di cittadinanza fu l'introduzione del diritto al riacquisto della cittadinanza a favore di coloro che ne fossero stati privati durante il regime nazista per motivi politici, razziali o religiosi, ex art. 116 della Legge Fondamentale.

Tuttavia, quando, a partire dal *boom* economico degli anni cinquanta, la Germania divenne un Paese di immigrazione, tale impostazione mostrò tutti i suoi effetti discriminatori. La Germania, infatti, favoriva l'immigrazione di lavoratori stranieri – soprattutto italiani, greci, spagnoli, portoghesi, slavi e turchi – che formarono comunità stabili. Ad ogni modo, non era riconosciuta

¹⁵⁷ E. NATHANS, *The Politics of Citizenship in Germany. Ethnicity, Utility and Nationalism*, Berg, Oxford – New York, 2004, nonché U.K. PREUSS, *Citizenship and the German Nation*, in *Citizenship Studies*, 2003, pp. 37-56.

¹⁵⁸ Secondo la classica contrapposizione teorizzata da R. BRUBACKER, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, cit.

alcuna forma di *ius soli*, come in Francia, e le condizioni per l'accesso alla naturalizzazione erano fortemente restrittive, sulla base dell'opinione politica costantemente ribadita per cui la Germania non fosse un Paese di immigrazione e che la forza lavoro straniera fosse solo temporanea¹⁵⁹. Nella realtà dei fatti, invece, tutte le comunità di immigrati, incluse quelle non di origine tedesca, si stabilizzavano sempre di più.

Fu necessario attendere l'unificazione perché vedesse la luce un ampio processo di riforma della legge sulla cittadinanza, volto all'integrazione degli stranieri stabilmente soggiornanti sul territorio¹⁶⁰. A partire dagli anni novanta, infatti, rispondendo alle pressioni che provenivano dalla società civile, diversi Länder cominciarono a riconoscere diritti sempre più ampi, incluso il diritto di voto, agli stranieri regolarmente residenti nel territorio. La storica sentenza del Tribunale costituzionale federale del 1990, nel dichiarare incostituzionale la legge dello Schleswig-Holstein, che estendeva il diritto di elettorato attivo a livello locale agli stranieri residenti nel Länd, aprì la strada per la riforma del 2000. Come sostenuto dai giudici costituzionali, infatti, la legge del Länd era in contrasto con il principio costituzionale in base al quale il diritto di voto è espressione della sovranità, che appartiene al popolo, a sua volta costituito esclusivamente dai cittadini. Secondo il Tribunale costituzionale, in altri termini, sulla base della Legge Fondamentale, la cittadinanza costituisce l'esclusivo presupposto per l'esercizio del diritto di voto. Ad ogni modo, i giudici costituzionali non escludevano la legittimità dell'eventuale estensione dei soggetti titolari del diritto di voto, che tuttavia era considerata una competenza del legislatore federale, nell'esercizio della sua discrezionalità¹⁶¹.

La riforma del 2000, pertanto, nel recepire il monito del Tribunale costituzionale, rappresentava un radicale momento di rottura nell'evoluzione del diritto tedesco della cittadinanza¹⁶². Con l'intento di rafforzare la funzione

¹⁵⁹ H. WILLIAMS, *Changing the National Narrative: Evolution in Citizenship and Integration in Germany, 2000-10*, in *Journal of Contemporary History, Special Issue: Migration in Germany's Age of Globalization*, 2014, pp. 54-74.

¹⁶⁰ P. HOGWOOD, *Citizenship controversies in Germany*, cit., pp. 125-144.

¹⁶¹ BVerfGE 83, 37, 31.10.1990.

¹⁶² Cfr. in tal senso N. BOUCHE, *La réforme de 1999 du droit allemand de la nationalité*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2002, pp. 1035-1072. Sul ruolo della riforma del 2000 nel contesto dell'evoluzione della legislazione tedesca sulla cittadinanza, si veda anche K. HAILBRONNER, *Germany*, in R. Bauböck, E. Ersböll, K. Groenendijk, H. Waldrauch (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Volume 2: Country Analyses*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006, pp. 213-251.

integrativa della cittadinanza¹⁶³ e liberalizzarne le regole di acquisto¹⁶⁴, aggiungeva il criterio dello *ius soli* condizionato: sulla base della legge così riformata, acquista di diritto la cittadinanza alla nascita non solo il figlio di genitori cittadini ma anche chi sia nato sul territorio tedesco da genitori stranieri legalmente soggiornanti in Germania da almeno otto anni.

Occorre rilevare, tuttavia, come nelle argomentazioni del Tribunale costituzionale non emerga in alcun modo il carattere di diritto della cittadinanza dei nati sul territorio. Al contrario, si ribadisce la competenza del legislatore federale a determinare i criteri di acquisto della cittadinanza, pur nell'auspicio di una loro riforma allo scopo di allineare le regole sul diritto di voto e quelle sull'acquisto della cittadinanza.

D'altra parte, nella riforma tedesca del 2000 la teoria della nazione etnoculturale non veniva completamente abbandonata, come dimostrava l'*Optionmodell*. In effetti, secondo il testo originario dell'art. 29 della legge sulla cittadinanza, i cittadini per nascita sul territorio avevano l'obbligo di esercitare l'opzione, entro il compimento del ventitreesimo anno di età, tra la conservazione della cittadinanza tedesca e l'eventuale diversa cittadinanza del Paese d'origine ottenuta *iure sanguinis*. La scelta di conservare la cittadinanza del Paese d'origine determinava l'effetto della perdita automatica della cittadinanza tedesca. La regola, che perseguiva l'intento di ridurre i casi di doppia cittadinanza, induceva ad ogni modo parte della dottrina a ritenere che l'acquisto della cittadinanza *iure soli* fosse assimilabile ad una forma di naturalizzazione facilitata.

Ad ogni modo, nel 2014, a seguito di un ampio dibattito che si era sviluppato nel contesto della prima possibile applicazione della norma, l'obbligo di opzione è stato abrogato con riferimento ai cittadini con un forte legame con la Germania¹⁶⁵. Nell'ambito di tale categoria, come stabilito dall'art. 29 riforma-

¹⁶³ Come si legge nella motivazione generale della legge di riforma e dichiarato nella conferenza stampa di presentazione del Ministro dell'interno, citati da V. PLACIDI, *Sviluppi nella disciplina tedesca in materia di cittadinanza*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pp. 91-112. Sull'integrazione come obiettivo della riforma del 2000, la dottrina è ampia. Si veda: H. HOFFMANN, *The Reform of the Law on Citizenship in Germany: Political Aims, Legal Concepts and Provisional Results*, in *European Journal of Migration and Law*, 2004, pp. 195-204; H.E. HARTNELL, *Belonging: Citizenship and Mitigation in the European Union and in Germany*, in *Berkeley Journal of International Law*, 2006, pp. 330-400.

¹⁶⁴ M.M. HOWARD, *Germany's Citizenship Policy in Comparative Perspective*, in *German Politics & Society*, 2012, pp. 39-51. Con le revisioni del 2004 e del 2007, tuttavia, l'approccio liberale della riforma veniva fortemente ridimensionato: cfr. in tal senso S. GREEN, *Much Ado About Not-Very-Much? Assessing Ten Years of German Citizenship Reform*, in *Citizenship Studies*, 2012, pp. 173-188.

¹⁶⁵ Seconda legge di riforma della legge sulla cittadinanza, 13.11.2014.

to¹⁶⁶, rientrano coloro che siano stati regolarmente residenti in Germania per otto anni prima di compiere il ventunesimo anno d'età, che abbiano frequentato una scuola tedesca per almeno sei anni, che abbiano ottenuto un diploma da un istituto scolastico tedesco o abbiano completato un corso professionale in Germania. Sono inoltre esclusi dall'obbligo di opzione i cittadini che abbiano forti legami con la Germania o che incorrerebbero in gravi difficoltà qualora fossero obbligati a scegliere tra la cittadinanza tedesca e un'ulteriore cittadinanza¹⁶⁷.

È possibile osservare un processo di espansione del diritto alla cittadinanza analogo in Belgio, dove la riforma del 1991 del *Code de la nationalité* del 1984, che aveva già riformato in senso integrativo il diritto all'acquisto della cittadinanza sulla base del criterio del doppio *ius soli*, ha introdotto tra le ipotesi di attribuzione della cittadinanza anche il caso della nascita sul territorio belga da un genitore straniero ma in possesso dello *status* di residente permanente in Belgio per almeno 5 anni nei 10 anni precedenti alla nascita del figlio¹⁶⁸. Per il calcolo del periodo di residenza utile all'acquisto della cittadinanza del figlio non è sufficiente l'iscrizione nei registri anagrafici, ma è necessario dimostrare l'effettività della residenza, con ogni strumento giuridico. È necessario inoltre che il periodo di residenza sia legale. L'intento di fare della cittadinanza uno strumento di integrazione è evidente dalla stessa lettera delle disposizioni della legge di riforma: come afferma l'art. 1, infatti, «*Afin de favoriser cette intégration, des modifications importantes seront apportées au code de la nationalité*».

4.c. Il doppio ius soli nei Paesi Bassi, in Lussemburgo e in Belgio

L'espansione del diritto all'acquisto della cittadinanza è stata realizzata attraverso l'introduzione del criterio del doppio *ius soli* nei Paesi Bassi, in Lussemburgo e in Belgio.

In particolare, nei Paesi Bassi, sulla base della legge del 1892, la cittadinanza si acquistava quasi esclusivamente sulla base del criterio dello *ius sanguinis*. La revisione del 1953, invece, prevedendo che acquistasse la cittadinanza la persona nata da un genitore residente permanente e a sua volta

¹⁶⁶ Art. 29(1a).

¹⁶⁷ Tuttavia, paradossalmente, la riduzione dell'ambito di applicazione dell'opzione, ha finito per rinforzare il carattere etnoculturale dell'appartenenza alla nazione, che è confermato quale principale presupposto per l'acquisto della cittadinanza tedesca.

¹⁶⁸ Code de la nationalité, art. 11, sez. 1, come riformato nel 1991.

nato nei Paesi Bassi da genitori residenti¹⁶⁹, ha consentito agli immigrati c.d. di terza generazione l'acquisto della cittadinanza, sulla base del criterio della residenza delle due generazioni precedenti¹⁷⁰. La norma, tuttora in vigore¹⁷¹, fu adottata allo scopo di consentire l'acquisto della cittadinanza agli immigrati di origine belga, stabilmente residenti in modo particolare sul confine occidentale dei Paesi Bassi. Il lungo periodo di residenza sul territorio da parte della famiglia, infatti, veniva considerato indice di integrazione degli immigrati¹⁷², ai quali veniva pertanto riconosciuto, alle condizioni stabilite dalla legge, il diritto alla cittadinanza alla nascita.

Un'ulteriore espansione del diritto alla cittadinanza per nascita sul territorio si è realizzata con la riforma della legge sulla cittadinanza del 1984, adottata nel contesto della trasformazione dei Paesi Bassi da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione. La riforma rispondeva all'obiettivo del rafforzamento della funzione integrativa della cittadinanza, giustificata dall'adesione ai principi del multiculturalismo, a partire dall'influente rapporto sulle minoranze etniche pubblicato nel 1979 dal Consiglio scientifico per le politiche governative, nel quale si sosteneva che il governo dovesse accettare la circostanza che la maggior parte degli immigrati residenti nei Paesi Bassi vi si sarebbero stanziati permanentemente e si suggeriva di adottare politiche volte a favorire l'equa partecipazione delle minoranze nella società. Sulla base di tali premesse, il diritto alla cittadinanza per nascita sul territorio è stato riconosciuto anche agli immigrati di seconda generazione, per opzione, esercitabile tra i diciotto e i venticinque anni di età da parte degli stranieri nati nei Paesi Bassi ed ivi residenti dalla nascita.

Anche in Belgio, sin dall'annessione del Paese alla Francia ed alla conseguente applicazione del Codice civile napoleonico, lo *ius sanguinis* ha costituito uno dei principali meccanismi di acquisto della cittadinanza alla nascita. L'indipendenza, nel 1830, non ha implicato l'abbandono delle regole di impostazione francese, che sono rimaste in vigore senza sostanziali modifiche, fino alla legge 1909, la quale ha modificato il sistema in senso integrativo, prevedendo il ricorso al criterio dello *ius soli*. La legge del 1909 è stata tuttavia rapidamente riformata nel 1922, sull'onda emotiva degli eventi della

¹⁶⁹ Legge sulla cittadinanza, art. 3.3.

¹⁷⁰ Sull'evoluzione della legislazione sulla cittadinanza nei Paesi Bassi, anche per effetto del fenomeno migratorio, v. G.-R. DE GROOT, C. BOLLEN, *Netherlands Nationality Law*, in B. Nascimbene (ed.), *Nationality Laws in the European Union*, cit., 1996, pp. 545-589.

¹⁷¹ Rijkswet op het Nederlanderschap, 19.12.1984, art. 3 c. 3.

¹⁷² Sul punto, cfr. R. VAN OERS, B. DE HART, K. GROENENDIJK, *Country Report: The Netherlands*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2013/1, pp. 1-50, in part. 5.

Prima Guerra Mondiale, riproponendo, in senso nuovamente selettivo, la centralità del criterio dello *ius sanguinis*. Il decreto reale del 14 dicembre 1932, in vigore fino all'adozione del *Code de la nationalité* del 1984¹⁷³, confermava l'impostazione appena menzionata.

L'adozione del Codice del 1984, che si collocava nel contesto della trasformazione del Belgio in uno dei principali Paesi di immigrazione europei¹⁷⁴, segnava infatti un radicale cambiamento di prospettiva in merito al diritto alla cittadinanza alla nascita¹⁷⁵. In particolare, nell'ambito delle tipologie di *attribution* della cittadinanza, che comprendono tutte le ipotesi nelle quali la cittadinanza è riconosciuta in forma automatica, indipendentemente da qualsivoglia manifestazione di volontà dell'interessato ovvero da atti di concessione discrezionale da parte dell'amministrazione, l'acquisto della cittadinanza per nascita sul territorio o da genitori cittadini occupa un ruolo privilegiato. In tale contesto, l'art. 11 del Codice prevede la possibilità dell'applicazione del doppio *ius soli*, allo scopo di riconoscere il diritto alla cittadinanza anche agli immigrati di terza generazione. Acquista infatti la cittadinanza il minore nato in Belgio da un genitore straniero, a sua volta nato nello stesso Paese, sulla base di una dichiarazione da parte del genitore entro il compimento del dodicesimo anno di età del minore e a condizione che il dichiarante sia residente in Belgio al momento della dichiarazione. Il diritto alla cittadinanza viene così riconosciuto allo scopo di favorire l'integrazione nella società di immigrati nati e cresciuti in Belgio.

Come nel caso dei Paesi Bassi e del Belgio, anche in Lussemburgo le regole sull'acquisto della cittadinanza, tradizionalmente ancorate al criterio dello *ius sanguinis*, hanno subito un processo di radicale riforma in senso integrativo dapprima nel 2008 e successivamente nel 2017. Sin dalla legge sulla cittadinanza del 1968, infatti, il principale criterio di acquisto della cittadinanza era rappresentato dalla nascita da genitore cittadino. Le proposte di modifica dei criteri di acquisto della cittadinanza in senso integrativo, in considerazione della crescente popolazione straniera regolarmente residente in Lussemburgo, avanzate sin dai primi anni duemila, hanno invece condotto all'adozione della legge del 15 ottobre 2008¹⁷⁶, con la quale è stato reintrodotta, per la prima

¹⁷³ Introdotto dalla legge del 28 giugno 1984, *relative à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge*.

¹⁷⁴ M. LIÉNARD-LIGNY, *A propos du Code de la nationalité belge*, in *Revue Belge de Droit International*, 1985, pp. 649-671.

¹⁷⁵ Su tale evoluzione, cfr. M.-C. FOBLETS, Z. YANASMAYAN, P. WAUTELET, *Country Report: Belgium*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2013/27, pp. 1-32.

¹⁷⁶ Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise.

volta dalla sua abrogazione nel 1940, il criterio del doppio *ius soli*¹⁷⁷. Sulla base della legislazione sulla cittadinanza attualmente in vigore, dunque, hanno diritto alla cittadinanza alla nascita i figli di un cittadino lussemburghese¹⁷⁸ ovvero il minore nato sul territorio del Lussemburgo da un genitore a sua volta nato in Lussemburgo¹⁷⁹.

4.d. Il diritto costituzionale alla cittadinanza e il ripristino della funzione integrativa in Portogallo

Il Portogallo è l'unico Paese dell'Unione Europea a prevedere una disposizione costituzionale che tuteli in termini generali il diritto alla cittadinanza¹⁸⁰. Tuttavia, la disposizione, non individuando i criteri per l'acquisto della cittadinanza, ne demanda la definizione al legislatore, che, con il limite del divieto di generare situazioni di apolidia, resta libero nell'individuazione delle regole ritenute di volta in volta più opportune.

La legislazione, sin dal XVII secolo, ha in generale favorito l'acquisto della cittadinanza *iure soli*, principio confermato nella legge del 1959. Tale tradizione, interrotta dalla legge del 1981¹⁸¹ – adottata nel contesto della trasformazione del Portogallo in un Paese di emigrazione – è stata progressivamente ripristinata con le riforme avviate a partire dal 2006.

L'adozione della legge organica n. 2/2006 di riforma della legge sulla cittadinanza, infatti, nel segnare l'avvio di una radicale cesura rispetto alla legge del 1981, ripristinava le regole previste nella legislazione portoghese fino a quella data. Allo scopo di rispondere ad una rapida decrescita demografica, il governo socialista entrato in carica nel 2005 proponeva di estendere il diritto alla cittadinanza alle comunità di immigrati, che in quegli anni si andavano stabilizzando nel Paese. Gli strumenti per realizzare tale obiettivo erano costituiti, con riferimento all'acquisto della cittadinanza alla nascita, dal raf-

¹⁷⁷ Sulla novità rappresentata dalla riforma del 2008 nell'evoluzione della legislazione lussemburghese sulla cittadinanza, cfr. D. SCUTO, *Country Report: Luxemburg*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2013/14, pp. 1-29.

¹⁷⁸ Loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise, art. 1.

¹⁷⁹ Loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise, art. 4.

¹⁸⁰ Cost., art. 26 c. 1: «*A todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação*».

¹⁸¹ Legge n. 37/1981, 3.10.1981.

forzamento del criterio dello *ius soli*¹⁸². La legge, ampiamente condivisa da tutti i partiti politici e la comunità portoghese, è stata approvata nel 2006 ed emendata più volte in senso ulteriormente espansivo. L'ultimo degli interventi riformatori, in tal senso, risale al 10 novembre 2020.

Sulla base dell'evoluzione appena descritta, la legislazione portoghese attualmente in vigore prevede che la nascita sul territorio costituisca il criterio prevalente per l'acquisto automatico della cittadinanza. Oltre al criterio del doppio *ius soli*¹⁸³, infatti, la legge prevede che acquistino la cittadinanza gli individui nati sul territorio, non solo qualora nati da genitori sconosciuti¹⁸⁴, ma anche qualora uno dei genitori sia residente in Portogallo, indipendentemente dalla regolarità del soggiorno di questi ultimi, da almeno un anno¹⁸⁵.

Sulla base delle regole appena menzionate, dunque, il Portogallo accoglie, con riferimento all'acquisto della cittadinanza alla nascita, il criterio dello *ius soli* quasi puro e la sua legislazione si attesta come una delle più espansive in Europa con riferimento al diritto alla cittadinanza alla nascita, che costituisce uno degli strumenti più rilevanti di integrazione degli immigrati nella comunità statale¹⁸⁶. In Portogallo, così, l'evoluzione del diritto alla cittadinanza nel corso dell'ultimo ventennio si sviluppa lungo un'opposta linea di tendenza rispetto al caso della Spagna, nonostante il comune processo di trasformazione demografica che ha interessato entrambi i Paesi nel medesimo periodo storico¹⁸⁷.

¹⁸² Su tale processo evolutivo, cfr. A.R. GIL, N. PIÇARRA, *Report on Citizenship Law. Portugal*, Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT), 2020, RSCAS/GLOBALCIT-CR 2020/1, pp. 1-43.

¹⁸³ Lei da Nacionalidade n. 37/1981, art. 1, c. 1(e).

¹⁸⁴ Lei da Nacionalidade n. 37/1981, art. 1, c. 1(g).

¹⁸⁵ Lei da Nacionalidade n. 37/1981, art. 1, c. 1(f), come riformato dalla legge organica 2/2020.

¹⁸⁶ R. ORRÙ, *Immigrazione e integrazione in Portogallo: dall'assimilazione all'interculturalità?*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, cit., pp. 421-446.

¹⁸⁷ J.M. DUARTE DE CARVALHO, *Immigrants' acquisition of national citizenship in Portugal and Spain: the role of multiculturalism?*, in *Citizenship Studies*, 2020, pp. 228-246.

Parte III**La discrezionalità della naturalizzazione tra funzione integrativa e selettiva**

Sommario: 1. Introduzione. Naturalizzazione e discrezionalità – 2. Il diritto alla naturalizzazione in Germania e Portogallo e la cittadinanza per dichiarazione in Belgio. – 3. I limiti alla discrezionalità della naturalizzazione. – 3.a. La cittadinanza alla nascita in funzione integrativa e il privilegio della naturalizzazione negli Stati Uniti e in Canada. – 3.b. L'espansione del diritto all'acquisto della cittadinanza alla nascita e la limitazione della discrezionalità della naturalizzazione in Francia, Lussemburgo e nei Paesi Bassi. – 3.c. La limitazione del diritto all'acquisto della cittadinanza alla nascita e della discrezionalità della naturalizzazione nel Regno Unito, a Cipro, in Australia e Nuova Zelanda. – 3.d. Carattere selettivo delle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita e limiti alla discrezionalità della naturalizzazione in Spagna. – 4. La naturalizzazione discrezionale. – 4.a. L'assenza di criteri di naturalizzazione nella legge in Italia e Danimarca. – 4.b. La genericità dei criteri di naturalizzazione nella legge a Malta. – 4.c. L'interpretazione ampia dei criteri di naturalizzazione in Austria e Irlanda. – 4.d. La naturalizzazione discrezionale in alternativa alla naturalizzazione di diritto in Germania, Belgio e Spagna.

1. Introduzione. Naturalizzazione e discrezionalità

Nel processo di evoluzione della cittadinanza nel contesto delle trasformazioni demografiche legate ai fenomeni migratori, i meccanismi di acquisto della cittadinanza dopo la nascita, tra i quali in modo particolare la naturalizzazione, occupano un ruolo peculiare e si collocano in una relazione complessa, da una parte, con la discrezionalità non solo del legislatore, ma anche dell'amministrazione statale, e, dall'altra, con le funzioni della cittadinanza.

In effetti, nonostante la progressiva evoluzione della naturalizzazione da atto concessorio, puramente discrezionale, a modalità di acquisto della cittadinanza standardizzata, fondata su criteri oggettivi¹⁸⁸, resta ancora rilevante non solo la discrezionalità del legislatore nella definizione dei criteri per l'acquisto della cittadinanza dopo la nascita, ma anche dell'amministrazione statale nella loro interpretazione e applicazione nei singoli casi concreti¹⁸⁹.

¹⁸⁸ A. FAHRMEIR, *Citizens in Limbo. Naturalization Concepts between Privilege and Membership in 19th-century Western Europe and the United States*, in *Citizenship Studies*, 2021, pp. 456-473.

¹⁸⁹ R. Brubaker, infatti, distingue due modelli di naturalizzazione, la naturalizzazione di-

Tanto emerge considerando che le leggi sulla cittadinanza non configurano mai la naturalizzazione in termini di diritto, salvo rarissime eccezioni. Inoltre, anche in tali ultime ipotesi, il diritto all'acquisto della cittadinanza dopo la nascita resta sottoposto a condizioni che presuppongono un margine, sia pur minimo, di discrezionalità dell'amministrazione nella loro interpretazione. Al contrario, è frequente che la giurisprudenza ribadisca come, a differenza dell'acquisto della cittadinanza alla nascita, la naturalizzazione non costituisca l'oggetto di un diritto.

Appare emblematico, in tal senso, il caso degli Stati Uniti, dove, all'ampio riconoscimento del diritto alla cittadinanza per nascita sul territorio non corrisponde la previsione di alcun diritto alla cittadinanza per naturalizzazione. Sulla base della *plenary power doctrine*¹⁹⁰, infatti, la Corte suprema ha costantemente escluso la propria competenza a pronunciarsi in merito alle questioni relative alle categorie di stranieri da ammettere nel territorio statunitense, considerate di carattere meramente politico, affermando che la cittadinanza per naturalizzazione costituisca un privilegio, anziché un diritto, e sia soggetta in quanto tale alla discrezionalità del Congresso¹⁹¹.

Analogamente, in buona parte dei Paesi nei quali le regole di acquisto della cittadinanza alla nascita abbiano subito un'evoluzione in senso integrativo, non è in genere riconosciuto alcun diritto alla naturalizzazione, sebbene la discrezionalità dell'amministrazione sia limitata dall'introduzione di condizioni di naturalizzazione, di carattere linguistico-culturale, che hanno trovato ampia diffusione soprattutto a partire dagli anni ottanta dello scorso secolo. Per la medesima finalità, inoltre, è in genere ammesso il diritto di ricorso, nella maggior parte dei casi presso le Corti amministrative, contro le decisioni di diniego della naturalizzazione.

Le condizioni di naturalizzazione, ad ogni modo, rispondono al duplice obiettivo, da una parte, di ridurre la discrezionalità della decisione dell'amministrazione, e, dall'altra, di rendere più restrittivi i criteri per l'accesso alla cittadinanza. Il

screzionale e la naturalizzazione di diritto, a seconda della maggiore o minore ampiezza della discrezionalità degli organi preposti al suo riconoscimento: R. BRUBAKER, *Citizenship and Naturalization: Policies and Politics*, in Id. (ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham, University Press of America, Washington, 1989, pp. 99-127.

¹⁹⁰ Sull'evoluzione storica della *plenary power doctrine*, cfr. P.J. CHARLES, *The Plenary Power Doctrine and the Constitutionality of Ideological Exclusions: An Historical Perspective*, in *Texas Review of Law & Politics*, 2010, pp. 61-126.

¹⁹¹ Supreme Court of the United States, *Schneiderman v. United States*, 320 U.S. 118, 131 (1943). Sul punto, cfr. P.J. SPIRO, *Questioning Barriers to Naturalization*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 1999, pp. 479-519.

rapporto tra condizioni di naturalizzazione, discrezionalità e funzione selettiva o integrativa della cittadinanza è così articolato e complesso, in quanto la loro verifica può rispondere all'obiettivo di rendere più restrittive le condizioni di accesso alla cittadinanza, sulla base di una concezione etnoculturale della nazione, ovvero può essere funzionale all'integrazione degli stranieri nella comunità dei cittadini. La funzione integrativa, a sua volta, può essere tesa a verificare, da una parte, l'esistenza della semplice volontà di integrazione del richiedente, o, dall'altra, dell'avvenuta integrazione del richiedente nella società ospitante. Se nel primo caso l'attribuzione della cittadinanza dopo la nascita risponde all'obiettivo di favorire in senso ampio l'integrazione degli stranieri residenti più o meno stabilmente sul territorio, nel secondo, al contrario, la naturalizzazione è considerata in termini di «premio» riconosciuto al termine di un processo di integrazione avvenuto con successo¹⁹². La limitazione della discrezionalità dell'amministrazione con riferimento alle regole di acquisto della cittadinanza, d'altra parte, è un fenomeno generalizzato, che si osserva negli ordinamenti nei quali le regole di acquisto della cittadinanza alla nascita sono state riformate non solo in senso integrativo, ma anche in senso selettivo, o non sono state sottoposte ad alcuna riforma.

Non è un caso, in effetti, che, nei Paesi della tradizione liberale, la diffusione delle condizioni di naturalizzazione si sia verificata nel contesto della crisi delle politiche multiculturali e della diffusione delle misure di contrasto al terrorismo in seguito agli attentati del 2001.

Pur restando residuali, dunque, i Paesi nei quali la naturalizzazione è un atto puramente discrezionale, la riduzione della discrezionalità amministrativa nell'interpretazione delle condizioni di naturalizzazione non si colloca necessariamente nel contesto dell'evoluzione in senso integrativo delle regole di acquisto della cittadinanza, né nel solco di un'eventuale introduzione del diritto all'acquisto della cittadinanza dopo la nascita.

2. Il diritto alla naturalizzazione in Germania e Portogallo e la cittadinanza per dichiarazione in Belgio

Nella legislazione attualmente in vigore nei Paesi analizzati in questo studio, solo in Germania e in Portogallo sono previste, oltre alla naturalizzazio-

¹⁹² In proposito, si rinvia a G. MILANI, *Cittadini jure linguae. Test linguistici e cittadinanza in Europa*, Giuffrè, Milano, 2017. In particolare, l'A. classifica i regimi di naturalizzazione dei Paesi dell'Unione Europea sulla base del rapporto tra test linguistici e naturalizzazione, distinguendo tra il modello selettivo, il modello della lingua come prova della completa assimilazione e il modello della lingua come prova della volontà di integrazione.

ne discrezionale, anche specifiche ipotesi nelle quali, integrate le condizioni stabilite dalla legge, lo straniero matura un diritto alla naturalizzazione. L'introduzione di tali modalità di acquisto della cittadinanza si colloca nel contesto dell'evoluzione in senso integrativo delle regole di acquisto della cittadinanza, corrispondendo ad analoghe riforme con riferimento all'acquisto della cittadinanza alla nascita.

In particolare, la legge tedesca sulla cittadinanza, come riformata nel 2000, nell'ottica del rafforzamento della funzione integrativa della cittadinanza in uno Stato concepito come Paese di immigrazione¹⁹³, distingue tra la naturalizzazione discrezionale e il diritto alla naturalizzazione, di cui, rispettivamente, agli art. 8 e 10 della legge sulla cittadinanza.

La naturalizzazione discrezionale può essere concessa agli stranieri legalmente residenti in Germania in possesso della capacità giuridica, che non abbiano subito condanne o misure di prevenzione, siano in possesso di un alloggio e siano in grado di provvedere al proprio sostentamento¹⁹⁴. Quelli appena menzionati, ad ogni modo, costituiscono presupposti, non necessariamente obbligatori¹⁹⁵, di una decisione che resta discrezionale.

Il diritto alla naturalizzazione invece si matura a fronte del possesso di condizioni oggettive che includono la residenza legale in Germania per almeno 8 anni – a fronte dei 15 previsti prima della riforma – e il possesso di un permesso di residenza permanente, l'adesione ai valori della Costituzione, la possibilità di provvedere al proprio sostentamento e la mancanza di condanne penali. Inoltre, come stabilito dalla legge federale, il candidato deve dimostrare di possedere un'adeguata conoscenza della lingua e del sistema giuridico e culturale tedesco. Nel 2019, infine, è stata introdotta l'ulteriore condizione in base alla quale i richiedenti sono tenuti a dimostrare la loro integrazione nello "stile di vita di tedesco". A tal fine, si richiede, in particolare, al richiedente di dimostrare di non aver contratto più matrimoni simultaneamente. Il controverso emendamento è stato adottato a seguito di una discussa decisione della

¹⁹³ Sul rapporto tra riforma delle regole sulla naturalizzazione e immigrazione, cfr. M. ANIL, *No More Foreigners? The Remaking of German Naturalization and Citizenship Law, 1990-2000*, in *Dialectical Anthropology*, 2005, pp. 453-470, nonché, in senso critico, J. HALFMANN, *Immigration and Citizenship in Germany: Contemporary Dilemmas*, in *Political Studies*, 1997, pp. 260-274. Sulla concreta attuazione della legislazione attualmente in vigore, si veda A. FARAHAT, *Naturalisation Procedures for Immigrants – Germany*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/6, pp. 1-14.

¹⁹⁴ Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz, Art. 8(1).

¹⁹⁵ Ai sensi dell'art. 8 (2) Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz, le condizioni relative all'assenza di condanne o misure di prevenzione e al possesso di un alloggio, in situazioni eccezionali, possono non essere prese in considerazione nella decisione di naturalizzazione.

Corte federale amministrativa che aveva ritenuto che la poligamia non fosse in contrasto con la condizione dell'adesione ai valori della Costituzione¹⁹⁶.

Qualora il candidato dimostri di possedere i requisiti richiesti, matura un diritto alla naturalizzazione, che non può essere negato, se non in presenza di motivi concreti e giustificabili per ritenere che lo straniero partecipi o sostenga, ovvero abbia partecipato o sostenuto, ad attività volte a sovvertire il sistema costituzionale libero e democratico della Germania, a mettere a repentaglio l'esistenza o la sicurezza della Federazione o di un Länd, ad impedire illegalmente agli organi costituzionali l'esercizio delle loro funzioni, ovvero a mettere in pericolo gli interessi esteri della Germania attraverso l'uso della violenza, o attività preparatorie alla violenza¹⁹⁷, come confermato dalla Corte federale amministrativa¹⁹⁸. In caso di diniego, è consentito il ricorso giurisdizionale presso le Corti amministrative.

L'approvazione delle norme di dettaglio per la verifica del possesso dei criteri appena menzionati è riservata ai singoli Länder. A seguito della sentenza del Tribunale amministrativo federale, con la quale sono state dichiarate illegittime le prove linguistiche scritte previste in alcuni Länder¹⁹⁹, il legislatore federale, nel 2007, ha stabilito regole uniformi relative al requisito della conoscenza della lingua, disponendo il livello di competenza linguistica che i candidati devono dimostrare e prevedendo un test di integrazione²⁰⁰.

In Portogallo, mentre fino al 2005 la naturalizzazione non era considerata oggetto di un diritto, ma un atto discrezionale dell'amministrazione²⁰¹, a se-

¹⁹⁶ BVerwG 1 C 15/17, 29.5.2018.

¹⁹⁷ Sul carattere vincolato della naturalizzazione, in presenza delle condizioni prescritte dalla legge, cfr. S. GREEN, *Beyond Ethnoculturalism? German Citizenship in the New Millennium*, in *German Politics*, 2000, pp. 105-124.

¹⁹⁸ BVerwG 5 C 20.05, 22.2.2007. Nel caso di specie, la Corte riconosceva il diritto alla cittadinanza ad un richiedente di nazionalità turca che aveva dichiarato di essere iscritto al Partito dei Lavoratori del Kurdistan (PKK). In considerazione del fatto che il richiedente aveva sostenuto solo la fase pacifica delle rivendicazioni del partito, a partire dal 1999, non ricorrevano, a giudizio della Corte, le condizioni per ritenere che il diritto alla cittadinanza dovesse essere negato. Nel caso BVerwG 5 C 22.08, del 19.2.2009, invece, la Corte federale amministrativa confermava il carattere di diritto della naturalizzazione ex art. 10 legge sulla cittadinanza, condizionato alla capacità di sostentamento del richiedente. Nel caso BVerwG 5 C 33.05, del 29.3.2007, si specificava come la condizione della mancanza di condanne penali ai fini del diritto alla naturalizzazione non abbia intento punitivo ma miri a negare un diritto.

¹⁹⁹ BVerwG 5 C 8.5 – 5 C 17.05, 20.10.2005.

²⁰⁰ Sui test linguistici per l'acquisto della cittadinanza in Germania, cfr. in dettaglio G. MILANI, *Cittadini jure linguae*, cit., in part. pp. 238-244.

²⁰¹ In tal senso, si veda Corte suprema di giustizia, sentenza del 26.2.2004.

guito della riforma del 2006 è possibile distinguere tra ipotesi di naturalizzazione discrezionale e casi di diritto alla naturalizzazione.

L'art. 6 della legge sulla cittadinanza, infatti, stabilisce che il Governo concede la cittadinanza per naturalizzazione a condizione che il richiedente: i) abbia compiuto la maggiore età o sia stato emancipato; ii) abbia fissato la residenza legale nel territorio portoghese da almeno cinque anni; iii) dimostri una conoscenza sufficiente della lingua portoghese; iv) non abbia subito condanne, con sentenza passata in giudicato, per reati puniti con la reclusione a tre o più anni, secondo la legge portoghese; v) non costituisca un pericolo o una minaccia per la sicurezza nazionale per il suo coinvolgimento in attività connesse con il terrorismo. Il presupposto del possesso di mezzi di sussistenza sufficienti è stato abrogato a causa dei dubbi di compatibilità con il divieto di discriminazioni per motivi economici previsto dall'art. 13 comma 2 Cost.

In presenza di tali presupposti, l'individuo matura un diritto alla naturalizzazione, rispetto al quale l'amministrazione non può esercitare alcun margine di discrezionalità²⁰², né in negativo, non potendo negare la cittadinanza in presenza di tali requisiti, né in positivo, non essendo legittima la naturalizzazione concessa in loro assenza²⁰³. La mancanza di condizioni relative allo stile di vita individuale, come nel caso tedesco, nonché all'adesione alle tradizioni culturali del Paese, presupposto abrogato nel 2006, rende particolarmente limitati i margini della discrezionalità dell'amministrazione, sebbene, anche in questa ultima ipotesi, il diritto alla naturalizzazione si caratterizzi per il suo carattere condizionato.

Uno specifico diritto alla naturalizzazione è riconosciuto inoltre ai minori nati in Portogallo qualora: i) abbiano una conoscenza sufficiente della lingua portoghese; ii) non siano stati condannati per reati puniti con la reclusione a tre o più anni, qualora abbiano raggiunto l'età minima per la punibilità; iii) non rappresentino un pericolo o una minaccia per la sicurezza nazionale per il loro coinvolgimento in attività terroristiche; iv) e infine, in alternativa (a) uno dei genitori sia residente in Portogallo, indipendentemente dal titolo, al momento della richiesta; (b) il minore abbia avviato un ciclo di studi in Portogallo²⁰⁴. Viene a configurarsi, dunque, un diritto alla cittadinanza dopo la nascita, sulla base del criterio dello *ius soli*, subordinato a limitatissime condizioni. Analogò è il diritto alla cittadinanza riconosciuto ai minori che siano

²⁰² Sulla discrezionalità nelle procedure di naturalizzazione, cfr. C. HEALY, *Naturalisation Procedures for Immigrants. Portugal*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/27, pp. 1-17.

²⁰³ Cfr. Tribunal central administrativo sul, sentenza del 27.5.2010.

²⁰⁴ Lei da nacionalidade n. 37/1981, art. 6 c. 2, come riformato dalla legge organica 2/2020.

nati sul territorio portoghese da genitori stranieri ma residenti in Portogallo, indipendentemente dalla regolarità del titolo, al momento della nascita, e siano residenti sul territorio da almeno cinque anni, indipendentemente dalla legalità del titolo di soggiorno²⁰⁵. Hanno diritto alla naturalizzazione, infine, i minori e i giovani accolti in strutture protette. In tale ultima ipotesi, possono non trovare applicazione le condizioni stabilite per i casi precedenti²⁰⁶.

È riconosciuta in termini analoghi la cittadinanza belga per dichiarazione, *ex art. 12 bis* del Codice della cittadinanza che, a differenza della naturalizzazione, non ha carattere discrezionale, pur non essendo formalmente definita in termini di diritto. Tuttavia, mentre la norma, così come formulata nel 1984 e riformata nel 2000, si fondava sulla base del principio per cui la cittadinanza è il presupposto dell'integrazione dello straniero nella società, la riforma del 2012 ne ha modificato in senso restrittivo il contenuto e, subordinando il riconoscimento del diritto alla verifica del possesso di specifiche condizioni di naturalizzazione, inverte il rapporto tra cittadinanza e integrazione.

Infatti, nel Codice del 1984 la cittadinanza per dichiarazione era riservata a tutti gli stranieri, sulla base di una generica *volonté d'intégration*, presupposto peraltro eliminato nella riforma del Codice del 2000²⁰⁷. In base all'art. 12 *bis*, come novellato nel 2000, dunque, qualora ricorressero i requisiti oggettivi stabiliti dalla legge e in mancanza di fatti gravi, il richiedente maturava un diritto alla cittadinanza, nella convinzione che l'integrazione fosse il risultato e non il presupposto dell'acquisto della cittadinanza. A seguito della riforma del 2000, così, le regole di acquisto della cittadinanza dopo la nascita in Belgio, coerentemente con le regole di acquisto della cittadinanza alla nascita, si collocavano tra le più integrative in Europa²⁰⁸.

La legge di riforma del 2012²⁰⁹, invece, sostituendo la manifestazione della *volonté d'intégration* da parte dell'interessato con la verifica di specifiche condizioni di integrazione²¹⁰, ha segnato un'inversione di tendenza rispetto a tale processo evolutivo.

²⁰⁵ Lei da nacionalidade n. 37/1981, art. 6 c. 5.

²⁰⁶ Lei da nacionalidade n. 37/1981, art. 6 c. 3.

²⁰⁷ La legge del 2000, sulla base di un approccio opposto a quello seguito da buona parte dei legislatori europei, rendeva ancora più liberale l'acquisto della cittadinanza belga.

²⁰⁸ Come rilevato da M.-C. FOBLETS, S. LOONES, *Belgium*, in R. Bauböck, E. Ersbøll, K. Groenendijk, H. Waldrauch (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Volume 2: Country Analyses*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006, pp. 63-104.

²⁰⁹ *Loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration*.

²¹⁰ Tra le quali, in modo particolare, la verifica di competenze linguistiche. Cfr. in tal senso

Veniva così invertito il rapporto tra diritto alla cittadinanza e integrazione²¹¹: se fino al 2012 il diritto alla cittadinanza costituiva lo strumento volto a garantire l'integrazione degli stranieri, a partire dalla riforma del 2012 l'acquisto della cittadinanza per dichiarazione viene concepita in termini di diritto condizionato all'effettiva integrazione del richiedente. L'integrazione, in altri termini, la cui sussistenza è oggetto di verifica da parte della autorità deputate a riconoscere la cittadinanza, da risultato si trasforma in presupposto per il riconoscimento del diritto alla cittadinanza²¹².

Sulla base dell'art. 12 *bis* del *Code de la nationalité* attualmente in vigore, dunque, possono ottenere la cittadinanza per dichiarazione gli stranieri maggiorenni, nati e soggiornanti in Belgio, ovvero ivi residenti da almeno 5 anni, che dimostrino di conoscere una delle tre lingue nazionali, o che abbiano compiuto un ciclo di studi o di formazione professionale, o infine che abbiano seguito uno degli appositi corsi di integrazione. Anche l'acquisto della cittadinanza per matrimonio, che per effetto della stessa riforma è confluito in quest'ultimo meccanismo, è subordinato al rispetto delle medesime condizioni.

In tutti i casi considerati, dunque, il diritto alla naturalizzazione – in termini espliciti o impliciti – non è concepito in termini assoluti, ma è condizionato dal rispetto dei presupposti stabiliti dalla legge. Si tratta, in altri termini, di un diritto che si matura solo a condizione che venga dimostrata l'effettiva integrazione dell'individuo nella società: la naturalizzazione di diritto, pertanto, non costituisce il presupposto per l'integrazione dell'individuo, quanto il risultato dell'avvenuta integrazione. Inoltre, la necessità della verifica del rispetto delle condizioni stabilite dalla legge induce a preservare un certo mar-

G. MILANI, *Test linguistici e cittadinanza. Tendenze e controtendenze in Belgio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2014, pp. 76-91.

²¹¹ Sul complesso rapporto tra volontà di integrazione e cittadinanza in Belgio, cfr. D. DE JONGHE, M. DOUTREPONT, *Obtention de la nationalité et volonté d'intégration*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2012, pp. 1-76.

²¹² Sull'evoluzione delle regole di acquisto della cittadinanza nell'ambito delle politiche dell'integrazione in Belgio, cfr. V. FEDERICO, "Come" integrare "chi" in uno Stato federale complesso. L'esperienza del Belgio, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, cit., pp. 485-511. La complessità del rapporto tra cittadinanza e integrazione in Belgio si comprende alla luce dell'intrinseca complessità del federalismo etnico belga: sul punto, M. CALAMO SPECCHIA, *Dal multiculturalismo resistente al pluralismo integrativo: la declinazione giuridica della tolleranza in alcune esperienze dell'Europa del Nord (Belgio, Olanda e Svezia)*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, cit., pp. 513-538.

gine di discrezionalità dell'amministrazione nella decisione di concessione della cittadinanza, sia pure sottoposto a rigide limitazioni. In tutti i Paesi considerati, dunque, pare potersi individuare un'ipotesi di forte limitazione della discrezionalità dell'amministrazione nell'attribuzione della cittadinanza dopo la nascita, piuttosto che di diritto alla naturalizzazione.

Tale tendenza è ancora più evidente in gran parte dei Paesi della tradizione liberale, che non definiscono in alcun modo la naturalizzazione in termini di diritto, pur prevedendo, in varia misura, limiti della discrezionalità dell'amministrazione nell'attribuzione della cittadinanza dopo la nascita.

3. I limiti alla discrezionalità della naturalizzazione

Come accennato, buona parte dei Paesi dell'area della tradizione liberale non riconosce la naturalizzazione in termini di diritto. L'introduzione di condizioni legislative di naturalizzazione come presupposto per la concessione della cittadinanza da parte dell'amministrazione, tuttavia, ha determinato un processo di progressiva limitazione della discrezionalità della decisione. Ad ogni modo, la previsione di condizioni di naturalizzazione, pur escludendo il carattere totalmente discrezionale dell'atto di concessione della cittadinanza, non si connota necessariamente in termini integrativi, essendo spesso funzionale a rendere meno agevole il percorso per l'acquisto della cittadinanza dopo la nascita, riconosciuto solo a favore degli stranieri che risultino già integrati nella comunità statale sul piano culturale.

3.a. La cittadinanza alla nascita in funzione integrativa e il privilegio della naturalizzazione negli Stati Uniti e in Canada

All'ampio riconoscimento della cittadinanza alla nascita in funzione integrativa non necessariamente corrisponde un approccio analogo con riferimento alla naturalizzazione, che al contrario finisce per bilanciare la generosità dei criteri di acquisto della cittadinanza *iure soli*. Casi esemplificativi, in tal senso, sono rappresentati dagli Stati Uniti e dal Canada.

In particolare, la Costituzione degli Stati Uniti, pur disciplinando le condizioni per l'accesso alla cittadinanza alla nascita, non specifica quelle attinenti alla naturalizzazione, la cui determinazione rientra invece negli *enumerated powers* del Congresso.

La prima legge federale sulla naturalizzazione fu adottata nel 1790 e, nell'intento di favorire l'immigrazione di lavoratori europei, riconosceva la

cittadinanza per naturalizzazione agli stranieri bianchi residenti sul territorio statunitense da almeno due anni che avessero dimostrato una buona indole. I presupposti per la naturalizzazione furono oggetto di varie revisioni successive, in senso progressivamente più restrittivo, nel contesto dei provvedimenti volti a regolamentare i flussi migratori. Si collocava in tale contesto l'adozione della legge sulla cittadinanza del 1906, che introduceva per la prima volta l'obbligo della dimostrazione della conoscenza della lingua inglese per la concessione della naturalizzazione. Si trattava del primo esempio di test di cittadinanza nei Paesi della tradizione liberale, che, nel rendere più selettivi i criteri di accesso alla naturalizzazione, rispondeva al contempo all'obiettivo di limitare la discrezionalità delle autorità statali nell'adozione delle decisioni²¹³.

L'esito positivo di un test di naturalizzazione, nella legislazione attualmente in vigore negli Stati Uniti, continua a costituire uno dei presupposti per l'acquisto della cittadinanza²¹⁴, attribuita agli stranieri dopo cinque anni di residenza regolare sul territorio, che dimostrino di possedere *good moral character* e di aderire ai valori della Costituzione²¹⁵. Per la naturalizzazione, il richiedente è inoltre tenuto a dimostrare un'adeguata conoscenza della lingua inglese, nonché degli elementi essenziali della storia e della forma di governo degli Stati Uniti²¹⁶.

Pur in presenza dei presupposti previsti dalla legge, ad ogni modo, nessun diritto alla cittadinanza dopo la nascita è mai stato riconosciuto dalla Corte suprema, che, al contrario ha qualificato la naturalizzazione in termini di privilegio, che può essere concesso sulla base delle condizioni stabilite discrezionalmente dal legislatore.

È sulla base del *plenary power* del Congresso di stabilire le condizioni per l'accesso alla cittadinanza dopo la nascita, dunque, che estremamente limitate sono le possibilità di successo in caso di ricorso giurisdizionale contro il diniego della naturalizzazione fondato su condizioni considerate in contrasto con la Costituzione. In virtù della c.d. *plenary power doctrine*, infatti, nonostante alcune limitate aperture nella giurisprudenza della Corte suprema più recen-

²¹³ P.J. SPIRO, *Questioning Barriers to Naturalization*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 1998-1999, pp. 479-519.

²¹⁴ Oggetto di revisione nel 2007. Sul punto si v. J. WONJUNG PARK, *A More Meaningful Citizenship Test? Unmasking the Construction of a Universalist, Principle-Based Citizenship Ideology*, in *California Law Review*, 2008, pp. 999-1047, nonché L. ORGAD, *Creating New Americans: The Essence of Americanism under the Citizenship Test*, in *Houston Law Review*, 2011, pp. 1227-1297.

²¹⁵ U.S. Code, art. 1427.

²¹⁶ U.S. Code, art. 1423.

te²¹⁷, è consolidato il principio per cui le Corti, chiamate esclusivamente a dare attuazione alla legge in tema di immigrazione e naturalizzazione, non possono interferire con la volontà del legislatore in materia di naturalizzazione²¹⁸.

Analogamente, non è considerato oggetto di un diritto la naturalizzazione in Canada, dove la cittadinanza dopo la nascita può essere concessa dal Ministro dell'interno agli stranieri maggiorenni in possesso dello *status* di residenti permanenti, in regola con gli obblighi fiscali, che dimostrino un'adeguata conoscenza della lingua inglese o francese, nonché delle responsabilità e dei diritti derivanti dalla cittadinanza canadese²¹⁹. La verifica dei presupposti attraverso un test di naturalizzazione, ad ogni modo, finisce per limitare la discrezionalità dell'amministrazione nella concessione di tale *status*.

3.b. *L'espansione del diritto all'acquisto della cittadinanza alla nascita e la limitazione della discrezionalità della naturalizzazione in Francia, Lussemburgo e nei Paesi Bassi*

In Francia, Lussemburgo e nei Paesi Bassi, né la legge né la giurisprudenza hanno mai qualificato la naturalizzazione in termini di diritto. Ad ogni modo, il processo di evoluzione delle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita in considerazione delle trasformazioni demografiche è stato completato, parallelamente, dalla riduzione della discrezionalità dell'amministrazione nella decisione relativa all'attribuzione della cittadinanza per naturalizzazione.

In particolare, in Francia, sebbene mai considerata come un diritto, ma come un privilegio concesso all'esito di una decisione discrezionale da parte della autorità statali, sin dai primi anni del Novecento la naturalizzazione è stata concessa con particolare ampiezza, per le stesse ragioni per le quali si è verificata una progressiva espansione delle ipotesi di acquisto automatico della cittadinanza alla nascita. In considerazione della necessità di favorire l'immigrazione, infatti, la legge sulla cittadinanza del 1927 prevedeva che la cittadinanza per naturalizzazione potesse essere concessa a seguito della

²¹⁷ D. LUDWIN, *Can Courts Confer Citizenship? Plenary Power and Equal Protection*, in *Immigration and Nationality Law Review*, 1999, pp. 521-551; P.J. SPIRO, *Explaining the End of Plenary Power*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 2002, pp. 339-363.

²¹⁸ Supreme Court of the United States, *United States v. Ginsberg*, 243 U.S. 472 (1917); *Schneiderman v. United States*, 320 U.S. 118, 131 (1943). Come affermato in *Galvan v. Press*, 347 U.S. 522 (1954), la *plenary power doctrine* si fonda su precedenti talmente consolidati da non poter essere oggetto di *overruling*.

²¹⁹ Citizenship Law, art. 5(1).

residenza sul territorio per un periodo di almeno tre anni, che potevano essere ridotti ad uno, o addirittura esclusi, in casi eccezionali. Come nel caso dell'acquisto della cittadinanza per nascita sul territorio, anche le regole sull'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e matrimonio si pongono in un rapporto complesso con l'idea di nazione e le politiche di assimilazione.

Già la legge del 1927, infatti, prevedeva che la naturalizzazione fosse subordinata all'assimilazione dell'aspirante cittadino. Tale condizione è stata ulteriormente rafforzata con le riforme del 2003²²⁰ e del 2011²²¹, adottate nell'intento di restringere le vie d'accesso alla cittadinanza francese a causa di preoccupazioni legate, come nel caso della riforma del 1993, alle difficoltà di integrazione delle comunità di stranieri. La legge del 2003 ha rafforzato in senso restrittivo le condizioni di assimilazione per ottenere la naturalizzazione, prevedendo che il candidato debba dimostrare una conoscenza sufficiente dei diritti e dei doveri derivanti dal possesso della cittadinanza francese. Con il decreto del 2011, tale ultima condizione è stata sostituita da quella della condivisione di principi essenziali e dei valori della Repubblica. La stessa riforma, inoltre, ha introdotto la regola del superamento di un esame sulla storia e la cultura francese, che tuttavia è stato abolito l'anno successivo²²² e sostituito da un'intervista con i funzionari locali²²³.

In sintesi, sulla base della legislazione attualmente in vigore, come stabilisce l'art. 21 del Codice civile, gli aspiranti cittadini – che devono aver compiuto almeno 18 anni, devono aver stabilito la propria residenza permanente in Francia per almeno 5 anni, non devono aver subito condanne penali e devono essere in buona salute – devono dimostrare un sufficiente grado di assimilazione nella comunità francese, che si dimostra attraverso la conoscen-

²²⁰ Loi n. 2003-1119, 26.11.2003, *relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*.

²²¹ Décret n. 2011-1265, 11.10.2011, *relatif au niveau de connaissance de la langue française requis des postulants à la nationalité française au titre des articles 21-2 et 21-24 du code civil et à ses modalités d'évaluation*; Loi n. 2011-672, 16.6.2011, *relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*.

²²² Con il decreto 2013-794 del 30.8.2013, *Portant modification relative aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisations, de réintégration, de perte, de chance et de retrait de la nationalité française*.

²²³ Il livello di competenza linguistica deve essere dimostrato attraverso la produzione di un diploma di lingua francese pari almeno al livello B1 del quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue. Per una panoramica completa sulle procedure di naturalizzazione in Francia, cfr. A. HAJJAT, *Naturalisation Procedures for Immigrants – France*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/3, pp. 1-10..

za della lingua francese²²⁴ e la condivisione dei valori repubblicani, tra i quali il principio di laicità occupa un ruolo di primo piano. La verifica del possesso delle condizioni di naturalizzazione, dunque, pur riducendo la discrezionalità dell'amministrazione, non introduce alcun diritto alla naturalizzazione, configurando la concessione della cittadinanza non quale presupposto ma quale risultato del processo di integrazione dello straniero nella comunità nazionale.

In Lussemburgo, i principali criteri di acquisto della cittadinanza dopo la nascita sono costituiti dalla naturalizzazione e dall'opzione. Come nel caso della Francia, la naturalizzazione non costituisce un diritto, sebbene la discrezionalità della concessione sia limitata dalla verifica delle condizioni stabilite dalla legge, introdotte con la riforma del 2008, e dal diritto di ricorso contro l'eventuale provvedimento di diniego. Può infatti richiedere la cittadinanza per naturalizzazione lo straniero maggiorenne residente in Lussemburgo da almeno cinque anni, che abbia sostenuto con successo un esame di lingua lussemburghese e che abbia frequentato con successo il corso *Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg*, volto all'integrazione dei futuri cittadini²²⁵. La naturalizzazione – concessa con un atto amministrativo del Governo, che deve essere reso noto al richiedente entro il termine di otto mesi dalla domanda²²⁶ – può essere negata, oltre che nel caso in cui non ricorrano le condizioni menzionate, nelle ipotesi di false affermazioni, falsa rappresentazione o frode nella procedura, ovvero qualora il richiedente sia stato condannato alle pene stabilite dall'art. 14 della legge sulla cittadinanza del 2017. Come accennato, sebbene la naturalizzazione non costituisca un diritto, è ammesso ricorso innanzi alla giurisdizione amministrativa contro l'eventuale atto di diniego²²⁷. A differenza del caso francese, ad ogni modo, il livello medio-basso di conoscenza della lingua richiesto nel test di naturalizzazione e l'obbligo della semplice frequenza del corso sui fondamenti culturali e costituzionali del Lussemburgo induce a ritenere che la naturalizzazione sia concessa in seguito alla verifica dell'esistenza della volontà e non necessariamente dell'effettivo completamento di un processo di integrazione²²⁸.

Con riferimento ai Paesi Bassi, la legge sulla cittadinanza del 1984, nell'introdurre per la prima volta l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione,

²²⁴ Con particolare riferimento alla lingua quale condizione di assimilazione, A. FORNEROD, *La langue française en droit de la nationalité et en droit des étrangers*, in *Revue française de droit administratif*, 2008, pp. 1097-1109.

²²⁵ Loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise, art. 14.

²²⁶ Loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise, art. 21 c. 3.

²²⁷ Loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise, art. 74-75.

²²⁸ G. MILANI, *Cittadini jure linguae*, cit., pp. 286-287.

richiedeva agli aspiranti cittadini di dimostrare la loro integrazione nella società olandese e un adeguato livello di conoscenza della lingua. A tal fine, gli stessi erano tenuti a sostenere un colloquio con un funzionario comunale, il cui livello di difficoltà ad ogni modo non costituiva in genere un ostacolo per l'acquisto della cittadinanza. Il margine di discrezionalità dell'amministrazione nell'attribuzione della cittadinanza per naturalizzazione restava molto limitato e veniva concesso il diritto di ricorso contro decisioni di diniego. L'espansione del diritto alla cittadinanza – collocato nell'ambito delle politiche del multiculturalismo, era dunque evidente.

Tuttavia, il cambiamento di prospettiva in merito alle politiche di integrazione della popolazione straniera nei Paesi Bassi, alla luce del fallimento delle politiche del multiculturalismo denunciate, sul piano politico, nel rapporto del Consiglio scientifico per le politiche governative del 1989, e, sul piano dottrinale, nel celebre articolo dello storico Paul Scheffer, dal titolo *La tragedia multicultural*²²⁹, ha interessato, nei primi anni duemila, anche le regole sulla naturalizzazione. Si colloca infatti in tale contesto la legge di riforma della cittadinanza del 2003, attualmente in vigore, secondo la quale la naturalizzazione è riservata agli stranieri maggiorenni che possiedano un permesso di residenza a tempo indeterminato nei Paesi Bassi e siano ivi residenti da almeno cinque anni. Per ottenere la cittadinanza, il richiedente non deve costituire un pericolo per l'ordine pubblico, la morale pubblica, la salute o la sicurezza del Regno e deve essersi adoperato per rinunciare alla precedente cittadinanza²³⁰. Secondo la disposizione, per la concessione della cittadinanza per naturalizzazione, i richiedenti devono essere considerati assimilati nella società olandese²³¹: il grado di assimilazione si deduce in primo luogo dalla conoscenza sufficiente della lingua olandese, ovvero della diversa lingua in uso in una delle isole che rientrano nel territorio olandese e sulla quale il richiedente abbia posto la sua residenza. Tuttavia, anche ulteriori elementi, di carattere più ampiamente culturale, attestano l'avvenuta assimilazione nella cultura olandese: ragionando in negativo, ad esempio, il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi ha escluso che possa essere considerato assimilato, *ex art. 8.1.d*) della legge sulla cittadinanza, un individuo che pratichi la poligamia. Come specifica il Tribunale, infatti, sebbene la poligamia non impedisca, sulla base del diritto dell'immigrazione, di fare ingresso sul territorio olandese nella misura in cui solo una moglie rag-

²²⁹ P. SCHEFFER, *Het multiculturele drama*, in *NRC Handelsblad*, 29.1.2000, disponibile sul sito internet: <https://retro.nrc.nl/W2/Lab/Multicultureel/scheffer.html> (ultimo accesso 17.5.2022).

²³⁰ Rijkswet op het Nederlanderschap, art. 7-13.

²³¹ Rijkswet op het Nederlanderschap, art. 8(d).

giunga il migrante come membro della famiglia, nel contesto della naturalizzazione è necessario prevedere regole dal contenuto più severo, considerando le implicazioni a lungo termine di tale istituto²³².

A partire dal 2002, il possesso delle condizioni di integrazione, sia linguistiche, sia più ampiamente culturali, è attestato dal superamento di un esame, volto alla verifica di una conoscenza sufficiente dei valori fondanti della società olandese, nonché della capacità di parlare, comprendere e scrivere correttamente l'olandese²³³. Come nel caso del Regno Unito, la previsione di un criterio di assimilazione per la concessione della cittadinanza oltre che l'introduzione di un test di cittadinanza formale hanno determinato la riduzione del numero di naturalizzazioni, nonché la trasformazione della sua stessa natura, da presupposto dell'integrazione a strumento di selezione degli stranieri sulla base della verifica dell'esistenza di un'effettiva volontà di integrazione²³⁴. Resta confermata, ad ogni modo, la limitatissima discrezionalità dell'amministrazione nella concessione della cittadinanza per naturalizzazione, le cui condizioni sono dettagliatamente specificate dal manuale per l'applicazione della legge sulla cittadinanza, e il diritto di ricorso contro la decisione di diniego, in primo grado presso la stessa autorità competente a ricevere la domanda – il Servizio per l'immigrazione e la naturalizzazione – e in secondo e terzo grado presso i tribunali amministrativi. Residua un certo margine di discrezionalità solo in relazione alla valutazione che il richiedente costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, la decenza o la sicurezza dei Paesi Bassi²³⁵.

3.c. *La limitazione del diritto all'acquisto della cittadinanza alla nascita e della discrezionalità della naturalizzazione nel Regno Unito, a Cipro, in Australia e Nuova Zelanda*

Nel Regno Unito, a Cipro, in Australia e Nuova Zelanda, l'evoluzione in senso selettivo delle regole di acquisto della cittadinanza è compensata

²³² Raad van State, 10.11.1993.

²³³ Si tratta di un obbligo imposto dal decreto reale sul test di naturalizzazione, *Staatsblad*, 2002.

²³⁴ Sulle revisioni della legislazione sulla cittadinanza con l'introduzione di elementi di verifica del grado di integrazione culturale degli stranieri nel contesto della crisi del modello multiculturale olandese, cfr. S. MANCINI, *L'Olanda: dalla "tragedia multiculturale" alla deriva identitaria*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, cit., pp. 471-484, in part. 477-479.

²³⁵ Cfr. A. BÖCKER, R. VAN OERS, *Naturalisation Procedures for Immigrants. The Netherlands*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/26, pp. 1-10.

dai limiti alla discrezionalità dell'amministrazione nella concessione della naturalizzazione.

Ad ogni modo, con riferimento al Regno Unito, nella prassi amministrativa, l'interpretazione dei presupposti stabiliti dalla legge è soggetta a criteri restrittivi, che non invertono dunque la tendenza alla progressiva limitazione del diritto all'acquisto della cittadinanza. Secondo il *British Nationality Act*, in particolare, l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione non costituisce oggetto di un diritto ma è affidato ad una decisione discrezionale del Segretario di Stato²³⁶, sulla base delle condizioni stabilite dalla legge, che, a partire dal 1981, sono state progressivamente inasprite. Come previsto dal testo originario del BNA, infatti, potevano richiedere la cittadinanza per naturalizzazione gli stranieri che avessero conservato la residenza nel territorio del Regno Unito per almeno 5 anni prima della richiesta, e che dimostrassero *good character* – un concetto piuttosto vago la cui interpretazione è affidata quasi esclusivamente alla discrezionalità del Segretario di Stato – nonché una buona conoscenza della lingua inglese e della vita nel Regno Unito²³⁷. Il *Nationality, Immigration and Asylum Act*, adottato nel 2002 nell'ambito delle misure volte a contrastare il terrorismo internazionale, è intervenuto sulle procedure di naturalizzazione, rafforzandone in senso ulteriormente restrittivo le condizioni. La legge, recependo le raccomandazioni del *Life in the United Kingdom Advisory Group*²³⁸, ha introdotto un test volto a verificare l'effettivo grado di integrazione nella società degli aspiranti cittadini, con riferimento in particolare alla conoscenza della lingua e delle caratteristiche della società britannica²³⁹. Il c.d. *Life in the UK citizenship test*, che, nell'intento dell'*Advisory Group*, avrebbe dovuto perseguire l'obiettivo di rafforzare il senso di coesione sociale degli aspiranti membri della comunità britannica, è in realtà considerato oggi come uno dei principali ostacoli per l'acquisto della cittadinanza britannica dopo la nascita da parte degli stranieri²⁴⁰.

Il progressivo rafforzamento delle condizioni per ottenere la naturalizzazione, se, da una parte, ha modificato in senso restrittivo le politiche di inte-

²³⁶ Cfr. in tal senso H. WRAY, cit., in part. pp. 6-8.

²³⁷ Schedule 1 British Nationality Act.

²³⁸ Cfr. *The New and the Old. The Report of the Life in the United Kingdom Advisory Group*, Home Office.

²³⁹ Nationality, Immigration and Asylum Act, art. 1.

²⁴⁰ Per il grado di difficoltà, infatti, il test è oggetto di forte contestazione nel Regno Unito. Cfr. in tal senso T. BROOKS, *The Life in the United Kingdom Citizenship Test. Is it Unfit for Purpose?*, Duhram Research Online, 2013.

grazione attraverso la cittadinanza²⁴¹, dall'altra ha consentito di razionalizzare tale procedura. Infatti, sebbene l'eventuale decisione di diniego della cittadinanza per naturalizzazione – in quanto atto discrezionale – resti sottratta all'obbligo di motivazione, può essere tuttavia oggetto di ricorso per *judicial review*²⁴², come stabilito nel 1996 nel caso *R v. Secretary of State for the Home Department ex parte Fayed*, nel quale la Corte di appello di Inghilterra e Galles ha affermato che il diniego della naturalizzazione, come tutti gli atti amministrativi, può essere oggetto di ricorso qualora la decisione non sia equa e determini la violazione dei principi di giustizia naturale²⁴³.

Resta ad ogni modo fermo il principio per cui la naturalizzazione non si configura come un diritto, ma come una semplice aspettativa del richiedente. Questo vale in particolare con riferimento alla condizione del *good character*, che, come stabilito dalla Corte di appello nel caso *R. v. The Secretary of State for the Home Department ex parte Ali Fayed* nel 2000²⁴⁴ – sebbene dal contenuto nebuloso e non definibile sulla base di un unico criterio – resta tuttora affidata all'interpretazione del Segretario di Stato, con le cui conclusioni le Corti non possono interferire. Sempre sulla base del presupposto per cui la naturalizzazione non è oggetto di un diritto, spetta al richiedente l'onere della prova di soddisfare il requisito del *good character* e se, in considerazione delle prove fornite, il Segretario di Stato non sia convinto del fatto che

²⁴¹ Cfr. in tal senso D. KOSTAKOPOULOU, *Matters of Control: Integration Tests, Naturalisation Reform and Probationary Citizenship in the United Kingdom*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2010, pp. 829-847.

²⁴² Come noto, nel Regno Unito, in ossequio al principio di sovranità parlamentare, non è previsto alcun sistema di giustizia costituzionale assimilabile né al *judicial review* sul modello statunitense né ai modelli misti previsti in Europa continentale. Si è tuttavia affermato il potere delle Corti di annullare atti amministrativi adottati in violazione dei principi di giustizia naturale. Per un inquadramento del tema, si rinvia a N. PARPWRORTH, *Constitutional & Administrative Law*, 10ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2018, pp. 261-346, nonché I. LOVELAND, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights. A Critical Introduction*, 8ª ed., Oxford University Press, Oxford, pp. 353-434.

²⁴³ Court of Appeal (Civil Division), *R. v. The Secretary of State for the Home Department ex parte Ali Fayed*, 13.11.1996, [1996] EWCA Civ 946.

²⁴⁴ Court of Appeal (Civil Division), *R. v. The Secretary of State for the Home Department ex parte Ali Fayed*, 26.7.2000, [2000] EWCA Civ 52, nel quale la Corte afferma, con particolare riferimento alla configurabilità di un diritto alla cittadinanza: «(...) *The Secretary of State (...) was not considering, nor are we considering, a fundamental human right. Important though it is for those concerned this is simply the application of a foreign national for British citizenship, and the more one looks at the material the more obvious it seems to me that the conclusion of the Secretary of State as to the character of the appellants is a rational conclusion with which this court should not interfere.*».

sussista tale condizione, può decidere di rifiutare la naturalizzazione con una decisione discrezionale, che non può essere oggetto di ricorso. Sebbene infatti il Segretario di Stato debba esercitare i propri poteri nel rispetto del principio di ragionevolezza, la valutazione dei presupposti dell'eventuale diniego della cittadinanza per naturalizzazione resta soggettiva ed affidata alla sua discrezionalità, come affermato dall'Alta Corte di giustizia di Inghilterra e Galles nel 2016²⁴⁵. La condizione del *good character*, ad ogni modo, deve essere valutata esclusivamente con riferimento al soggetto che richieda la naturalizzazione. Non rispetta i principi di ragionevolezza, proporzionalità e trasparenza, infatti, l'eventuale diniego della naturalizzazione, sulla base del presupposto che un membro della famiglia dell'aspirante cittadino non dimostri *good character*, come affermato dall'Alta Corte di giustizia di Inghilterra e Galles, nel caso *MM & GY & TY v. Secretary of State for the Home Department* del 2015²⁴⁶.

Analogamente, anche nella Repubblica di Cipro la naturalizzazione²⁴⁷ è concessa a seguito di un atto discrezionale dell'amministrazione, sulla base delle condizioni stabilite alla tabella 3 annessa alla legge sullo stato civile, secondo le quali può richiedere la naturalizzazione lo straniero che sia residente nel territorio della Repubblica di Cipro da almeno dodici mesi e per un ulteriore periodo di sette anni prima della data della richiesta. Il richiedente deve inoltre dimostrare che la residenza sia stata regolare e/o di aver prestato un servizio per la Repubblica per almeno quattro anni, di integrare il requisito del *good character* e di voler continuare a risiedere nel territorio cipriota. Ad ogni modo, i presupposti appena menzionati costituiscono condizioni non per l'esercizio di un diritto ma esclusivamente per il deposito della domanda, sulla quale il Consiglio dei Ministri si riserva di adottare una decisione che resta discrezionale. Allo stesso modo, il Consiglio dei Ministri può stabilire di attri-

²⁴⁵ High Court of Justice (England and Wales), *R (OM) v. Secretary of State for the Home Office*, [2016] EWHC 1588 (Admin).

²⁴⁶ High Court of Justice of England and Wales, *MM & GY & TY v. Secretary of State for the Home Department*, 3.12.2015, [2015] EWHC 3513 (Admin). Nel caso di specie, la richiesta di naturalizzazione era stata negata in quanto uno dei membri della famiglia dei richiedenti era stato perseguito per atti di terrorismo internazionale. La Corte, nell'accogliere il ricorso contro l'atto di diniego, precisa che, sebbene con riferimento alla naturalizzazione non si configuri alcun diritto alla cittadinanza, il rigetto di una richiesta di naturalizzazione sulla base della mancanza di *good character* di un congiunto, imponendo di fatto di recidere i legami familiari con la persona in questione, viola il diritto alla vita privata e familiare e il principio di non discriminazione ex art. 8 e 14 CEDU, come stabilito dalla Corte europea nel caso *Genovese v. Malta*, e può essere pertanto oggetto di *judicial review*.

²⁴⁷ Αρχείου Πληθυσμού Νόμος του, art. 111.

buire la cittadinanza anche in mancanza delle condizioni stabilite dalla legge, ogni qual volta la naturalizzazione risponda agli interessi pubblici dello Stato. Si colloca in questo contesto, in particolare, la controversa prassi di concedere la cittadinanza agli investitori stranieri, in mancanza di ogni requisito stabilito dalla legge – incluso il requisito della residenza – con la quale Cipro ha risposto alla grave crisi economica nell’ambito del programma di *bail-in* finanziario a partire dal 2007.

La naturalizzazione nella Repubblica di Cipro, pertanto, lungi dal configurarsi come diritto, è concessa sulla base di una valutazione caso per caso, in base alla quale molto raramente immigrati e rifugiati sono considerati idonei all’acquisto della cittadinanza, anche a causa dell’applicazione, in senso fortemente restrittivo, di condizioni e ostacoli di carattere burocratico, che riflettono le politiche migratorie in vigore. Di conseguenza, buona parte delle richieste di naturalizzazione sono regolarmente rigettate, sulla base di vari presupposti che includono, ad esempio, una conoscenza non adeguata della lingua greca, un livello di integrazione non sufficiente, la mancanza di interesse pubblico per la naturalizzazione, ovvero la supposta intenzione del richiedente di risiedere a Cipro per un periodo di tempo breve.

Limitati sono anche i rimedi contro le decisioni di diniego della naturalizzazione. È ammesso infatti esclusivamente il ricorso per il controllo di legittimità dell’atto alla Corte suprema, che ne verifica solo la regolarità formale, senza entrare nel merito della decisione. Come stabilito dalla stessa Corte, infatti, le decisioni in merito alla cittadinanza rientrano nella sovranità statale. Inoltre, l’eventuale accoglimento del ricorso – che si verifica in casi molto rari – implica esclusivamente l’obbligo di riesaminare il caso per l’amministrazione, che spesso conferma la decisione di diniego, sulla base di elementi non oggetto di valutazione nella decisione precedente²⁴⁸.

In Australia, la naturalizzazione è concessa dal Ministro dell’interno a condizione che il richiedente sia maggiorenne, possieda lo *status* di residente permanente sia al momento della richiesta che al momento della decisione e sia stato effettivamente residente in Australia per almeno quattro anni prima della richiesta. Per ottenere la naturalizzazione, inoltre, il richiedente è tenuto a dimostrare la propria intenzione di risiedere nel Paese, di possedere una buona indole, di conoscere la lingua inglese e di essere consapevole dei privilegi e dei doveri derivanti dal possesso della cittadinanza australiana. Tali ultime

²⁴⁸ Sulle problematiche relative alla discrezionalità della naturalizzazione a Cipro, cfr. N. CHARALAMBIDOU, *Naturalisation Procedures for Immigrants. Cyprus*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/2, pp. 1-11.

condizioni sono oggetto di verifica in un test di naturalizzazione²⁴⁹, il cui superamento, pur limitando la discrezionalità dell'amministrazione, non configura ad ogni modo alcun diritto alla cittadinanza. Analogamente, in Nuova Zelanda la cittadinanza può essere acquistata per naturalizzazione per concessione del Ministro dell'interno da parte degli stranieri che abbiano compiuto 16 anni di età, siano in possesso della piena capacità giuridica, siano residenti da almeno cinque anni sul territorio, soddisfino il requisito del *good character*, possiedano una conoscenza sufficiente delle responsabilità e dei privilegi derivanti dalla cittadinanza e abbiano una conoscenza sufficiente della lingua inglese. Le condizioni menzionate, ad ogni modo, costituiscono presupposti di una decisione che resta pienamente discrezionale, non configurandosi dunque alcun diritto alla cittadinanza dopo la nascita²⁵⁰.

3.d. Carattere selettivo delle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita e limiti alla discrezionalità della naturalizzazione in Spagna

Come si è avuto modo di osservare, in alcuni Paesi della tradizione liberale le regole di acquisto della cittadinanza alla nascita non hanno subito alcuna evoluzione in funzione delle trasformazioni demografiche determinate dai fenomeni migratori, conservando così un carattere selettivo. Tra i Paesi ascrivibili a tale modello, tuttavia, in Spagna la selettività del diritto alla cittadinanza alla nascita è temperata dalla previsione di limiti alla discrezionalità della naturalizzazione.

In Spagna, la naturalizzazione per residenza²⁵¹ può essere richiesta dagli stranieri residenti da almeno dieci anni sul territorio. La residenza sul territorio deve essere continuativa, ininterrotta e regolare, salvo limitate eccezioni. La più rilevante riguarda coloro che siano nati in Spagna da genitori stranieri, che possono richiedere la naturalizzazione in seguito ad un anno di residenza sul territorio. Tale meccanismo di naturalizzazione facilitata finisce così per rappresentare una delle principali vie d'accesso alla cittadinanza per le seconde generazioni che non possano beneficiare del doppio *ius soli*. Come specificato dalla Corte suprema, brevi viaggi all'estero non interrompono i termini per la naturalizzazione per residenza²⁵². Più complessa è invece la determinazione della regolarità del soggiorno: in proposito si rilevano incertezze interpreta-

²⁴⁹ Australian Citizenship Act 2007, art. 21.

²⁵⁰ Citizenship Act, art. 8.

²⁵¹ Código Civil, art. 22.

²⁵² Tribunal Supremo (Sala de lo Civil), sent. n. 11055/1988, 19.9.1988.

tive sul piano giurisprudenziale e dottrinale, con riferimento in particolare alla necessità o meno di considerare la legislazione sull'immigrazione allo scopo di determinare la regolarità del soggiorno²⁵³. Come richiesto dall'art. 22 comma 4 Cod. civ., il richiedente deve inoltre dimostrare buona condotta e un sufficiente grado di integrazione nella società spagnola.

Tutti questi presupposti costituiscono ad ogni modo l'oggetto di una valutazione discrezionale delle autorità del Registro di stato civile, che deve tuttavia essere motivata²⁵⁴ e può essere oggetto di ricorso in sede giurisdizionale²⁵⁵. Le stesse Corti, così hanno in alcuni casi allentato la rigidità dei presupposti stabiliti dal Codice civile, come nel caso della buona condotta, che non viene considerata carente nel caso in cui l'individuo presenti esclusivamente condanne penali. Come stabilito dalla Corte suprema, infatti, il presupposto della buona condotta richiede una valutazione ampia del richiedente che tenga conto anche, ma non solo, di eventuali condanne penali²⁵⁶. In altri casi, le Corti hanno progressivamente finito per restringere le maglie della discrezionalità amministrativa nei procedimenti di naturalizzazione, stabilendo le ipotesi nelle quali la naturalizzazione deve essere rifiutata. Tra queste ultime, ad esempio, rientra la poligamia del richiedente, considerata da costante giurisprudenza della Corte suprema come una causa ostativa all'acquisto della cittadinanza²⁵⁷.

Limiti alla discrezionalità della concessione della naturalizzazione per residenza sono stati introdotti anche per via legislativa: con il *Real Decreto* del 6 novembre 2015²⁵⁸, infatti, tra i presupposti per l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, è stato inserito anche un test linguistico che attesti formalmente un'adeguata conoscenza della lingua castigliana²⁵⁹. La verifica della

²⁵³ R. RUBIO MARÍN, I. SOBRINO, A. M. PÉREZ, F.J.M. FUENTES, *Country Report on Citizenship Law*, cit., p. 25.

²⁵⁴ Come stabilito dalla stessa Corte Suprema: Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso), sent. n. 2105/2014, 26.5.2014.

²⁵⁵ Sulla discrezionalità della naturalizzazione per residenza, si veda F.J.M. FUENTES, A.M. PÉREZ, *Naturalisation Procedures for Immigrants. Spain*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/19, pp. 1-8, in part. 4-6.

²⁵⁶ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso), sent. n. 2847/2010, 8.6.2010.

²⁵⁷ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso), sent. n. 3054/2008, 19.6.2008.

²⁵⁸ Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia, BOE-A-2015-12047.

²⁵⁹ Il provvedimento, tra le finalità, rispondeva anche all'obiettivo della semplificazione delle procedure amministrative in tema di cittadinanza: cfr. in tal senso R. SCARCIGLIA, *La riforma della cittadinanza in Spagna: semplificazione del procedimento?*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, pp. 106-108.

conoscenza della lingua, nel costituire una prova della volontà di integrazione del richiedente²⁶⁰, finisce per introdurre limitazioni alla discrezionalità della concessione della cittadinanza. Ad ogni modo, resta escluso, sia nella legislazione che nella giurisprudenza, qualsivoglia riferimento all'acquisto della cittadinanza dopo la nascita come diritto, che si matura in presenza dei presupposti stabiliti dalla giurisprudenza o dal legislatore.

4. La naturalizzazione discrezionale

Come anticipato, è possibile osservare come, in alcuni Paesi, la naturalizzazione sia tuttora concepita come atto pienamente discrezionale dell'amministrazione. In particolare, la discrezionalità non è soggetta a limitazioni nei casi, rari, nei quali la legge sulla cittadinanza non preveda presupposti per la naturalizzazione – come in Italia e Danimarca – ovvero i criteri di naturalizzazione previsti dalla legge siano formulati in termini estremamente generali e imprecisi – come nel caso della legge sulla cittadinanza maltese – o qualora i criteri previsti dalla legge siano soggetti ad un'interpretazione ampia da parte delle autorità preposte alla naturalizzazione – come è possibile osservare in Austria e Irlanda. In tutti i casi appena menzionati, all'esclusione del diritto alla naturalizzazione, concepita in termini assolutamente discrezionali, corrisponde la restrizione ovvero la mancata espansione delle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita in considerazione delle trasformazioni demografiche della società. Come accennato, rientrano in effetti nel primo modello l'Irlanda e Malta, mentre possono essere ascritti al secondo modello l'Italia, la Danimarca e l'Austria.

Si distinguono da queste ipotesi i casi nei quali la naturalizzazione totalmente discrezionale sia prevista in alternativa alla naturalizzazione di diritto – come in Germania e Portogallo – ovvero alla dichiarazione – come nel caso del Belgio – o alla naturalizzazione a discrezionalità limitata, come previsto dalla legge sulla cittadinanza spagnola. In questi ultimi casi, come è evidente, i casi di naturalizzazione discrezionale non escludono l'obiettivo della razionalizzazione dell'istituto della naturalizzazione attraverso la limitazione della discrezionalità dell'amministrazione o addirittura del riconoscimento del diritto alla naturalizzazione.

²⁶⁰ Secondo la classificazione proposta da G. MILANI, *Cittadini jure linguae*, cit., 2017, in part. pp. 296-302.

4.a. *L'assenza di criteri di naturalizzazione nella legge in Italia e Danimarca*

In Italia, la legge n. 91/1992 conferma, anche con riferimento all'acquisto della cittadinanza dopo la nascita, l'impostazione familistica della legge del 1912 in quanto, da una parte, la naturalizzazione, diversamente da quanto previsto da buona parte degli ordinamenti europei, costituisce un atto dell'amministrazione pienamente discrezionale, mentre, dall'altra, molto più ridotti sono i margini di discrezionalità riservati all'amministrazione in relazione all'acquisto della cittadinanza per matrimonio. Anzi, fino alla riforma del 2018²⁶¹, l'acquisto della cittadinanza per matrimonio finiva per configurarsi in termini di diritto, esigibile una volta decorsi i termini stabiliti dalla legge.

L'art. 9 della legge sulla cittadinanza del 1992 infatti ha confermato il carattere discrezionale della naturalizzazione, così come disciplinata dalla legge del 1912, definendola in termini di atto concessorio e subordinandola al solo presupposto della residenza legale sul territorio da almeno dieci anni, in luogo dei cinque previsti dalla legislazione previgente²⁶². Il termine è ridotto a cinque anni per gli apolidi²⁶³ e i rifugiati²⁶⁴ e a quattro per i cittadini dell'Unione Europea²⁶⁵. Nonostante le peculiarità del contesto sociale nel quale la riforma è stata adottata, che vedeva l'Italia trasformarsi da Paese di emigrazione in Paese di immigrazione, emerge dunque un intento protettivo nei confronti della comunità nazionale e il disinteresse per l'uso della cittadinanza quale strumento per l'integrazione degli stranieri²⁶⁶.

È stato necessario attendere il 2018 perché fosse introdotto come presupposto per la naturalizzazione, oltre alla durata minima della residenza, l'accertamento di un'adeguata conoscenza della lingua italiana²⁶⁷. Tale presupposto, tuttavia, nel formalizzare un orientamento già emerso nella giurisprudenza amministra-

²⁶¹ D.L. 4 ottobre 2018, convertito in legge 1 dicembre 2018, n. 132.

²⁶² Legge n. 91/1992, art. 9(f).

²⁶³ Legge n. 91/1992, art. 9(e).

²⁶⁴ Legge n. 91/1992, art. 16 c. 2.

²⁶⁵ Legge n. 91/1992, art. 9(d).

²⁶⁶ Sebbene tale intento non sia stato dichiarato esplicitamente nei lavori preparatori della riforma e da parte dei rappresentanti dell'Esecutivo al momento dell'adozione, come rilevato da R. CLERICI, *Art. 9*, in T. Ballarino e B. Nascimbene (a cura di), *Legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza*, commentario, cit., pp. 49-54.

²⁶⁷ Che, come stabilisce l'art. 9.1 legge n. 91/1992, introdotto dall'art. 14 c. 1 lett. a) *bis* del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, c.d. "decreto sicurezza", non può essere inferiore al livello B1 del quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue.

tiva²⁶⁸, come emerge dagli obiettivi generali del decreto legge, c.d. “decreto sicurezza”, nel quale la norma era inserita, veniva introdotto non con la finalità di ridurre la discrezionalità dell'amministrazione in senso integrativo, ma allo scopo di rendere più selettivo l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione.

Sebbene la carenza di condizioni legislative di naturalizzazione sia stata progressivamente integrata dalle Corti amministrative, queste ultime non hanno mai ritenuto configurabile un diritto alla cittadinanza nell'ordinamento italiano²⁶⁹. Al contrario, la valutazione dei presupposti per la naturalizzazione è considerato un atto altamente discrezionale²⁷⁰. Secondo le Corti, infatti, è possibile ritenere che si configuri un'aspettativa giuridicamente tutelata ma non un diritto soggettivo alla naturalizzazione²⁷¹, che l'amministrazione può concedere qualora ne ravvisi l'opportunità²⁷². Si tratta in effetti di un atto che risponde all'interesse pubblico dello Stato ad accogliere stabilmente un nuovo cittadino²⁷³ e presuppone la capacità di quest'ultimo di assumersi tutti i doveri e gli oneri derivanti dallo *status* di cittadino²⁷⁴.

L'inserimento dello straniero nella comunità nazionale è considerato dunque un atto di alta amministrazione, ampiamente discrezionale, da considerarsi legittimo quando lo straniero possieda ogni requisito ritenuto idoneo a valutare il suo inserimento nella comunità nazionale²⁷⁵. In particolare, nell'ambito di tale valutazione discrezionale, riveste un ruolo particolarmente significativo la verifica dell'effettiva integrazione del richiedente

²⁶⁸ Secondo il quale la mancanza di padronanza della lingua italiana poteva costituire un motivo di diniego della naturalizzazione ed era ragionevole richiedere un livello superiore all'A2 del quadro di riferimento europeo richiesto per il permesso di soggiorno permanente: Tar Lazio-Roma, sez. II *quater*, 20.3.2015, n. 4384; Cons. Stato, sez. III, 15.6.2015, n. 2961. Su quest'ultima pronuncia, si veda il commento, in senso critico, di M. PIAZZA, *Cittadinanza con conoscenza dell'italiano e perfetta integrazione nella comunità nazionale: diventare italiani per esserlo o esserlo per diventare italiani?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, pp. 1707 ss.

²⁶⁹ Tar Lazio, sez. II *quater*, n. 04384/2015; Id., n. 10983/2015; Id., n. 02915/2016.

²⁷⁰ Si veda ad es. Cons. Stato, sentt. n. 258/1993, 798/1999 e 2494/2009, nonché, più di recente, sez. VI, 10 gennaio 2011, n. 52, e Cons. Stato, sez. III, 11 maggio 2016, n. 1874.

²⁷¹ Cons. Stato, sez. IV, n. 798/1999.

²⁷² Cons. Stato, I sez., parere n. 914/66; Tar Lazio, sez. II *quater*, n. 8040/2015.

²⁷³ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, n. 196/2005, in cui si afferma, in particolare che la concessione della cittadinanza «*implica l'accertamento di un interesse pubblico da valutarsi in relazione ai fini della società nazionale e non già il semplice riconoscimento dell'interesse privato di chi si risolve a chiedere la cittadinanza per comodità di carriera, di professione o di vita*». Analogamente, Cons. Stato, sez. VI, n. 1788/09; Tar Piemonte, sez. II, n. 1336/2012.

²⁷⁴ Tar Lazio, sez. II *quater*, n. 02915/2016.

²⁷⁵ Cons. Stato, sez. VI, n. 4748/2008.

nella comunità nazionale²⁷⁶, non solo a livello sociale, ma anche sul piano economico. Con riguardo all'integrazione sociale, è oggetto di verifica la condotta complessiva del richiedente²⁷⁷ e particolare attenzione è riservata all'assenza non solo di precedenti penali²⁷⁸, ma anche, più in generale, di potenziali rischi per la sicurezza dello Stato²⁷⁹. Con riguardo a tale ultimo profilo, nel 2007 il Consiglio di Stato sottolineava come l'assenza, nell'ordinamento italiano, di un potere di revoca della cittadinanza in presenza di circostanze sopravvenute giustificava la particolare cautela dell'amministrazione nella concessione della cittadinanza in presenza di situazioni di potenziale pericolo per la sicurezza dello Stato²⁸⁰. Sul piano dell'integrazione economica, la richiesta di naturalizzazione è subordinata alla verifica dell'effettiva capacità del richiedente di provvedere al proprio sostentamento, affinché quest'ultimo possa assolvere ai doveri di solidarietà sociale che dallo *status* di cittadino derivano²⁸¹.

Il controllo giudiziario dell'atto di diniego della cittadinanza, pertanto, sebbene ammesso, può essere tuttavia solo di natura estrinseca e formale, potendo avere ad oggetto l'esistenza di un adeguato supporto istruttorio, la veridicità dei fatti e la logicità, coerenza e ragionevolezza della motivazione²⁸². Non vi è invece alcuno spazio per ricorsi relativi al merito della decisione²⁸³, che resta ampiamente discrezionale²⁸⁴.

D'altra parte, il carattere fortemente discrezionale dell'attribuzione della cittadinanza per naturalizzazione²⁸⁵, oltre ad essere stato confermato anche dal

²⁷⁶ Cons. Stato, sez. VI, n. 282/2010.

²⁷⁷ Cons. Stato, sez. III, 5544/2014; Id., n. 1718/2015.

²⁷⁸ Cons. Stato, n. 1736/2018; Tar Lazio, sez. I *ter*, n. 6824/2018.

²⁷⁹ I ricorsi contro il diniego della naturalizzazione per motivi di sicurezza pubblica sono frequentemente oggetto di rigetto: si veda Tar Lazio, sez. II *quater*, n. 10983/2015; Id. n. 02915/2016; Id., sez. I *ter*, 5775/2018.

²⁸⁰ Cons. Stato, n. 5103/2007; Id., sez. III, n. 4498/2016.

²⁸¹ Cons. Stato, sez. IV, n. 14747199; Id., sez. VI, n. 4862/2010; Id., sez. VI, 766/2011; Id., sez. VI, n. 974/2011; Id., sez. III, n. 00060/2015; Tar Lazio, sez. I *ter*, n. 6993/2018.

²⁸² Cons. Stato, n. 3006/2011; Id., sez. VI, n. 4862/2010; Tar Lazio, sez. I *ter*, n. 7212/2018; Id., n. 7213/2018; Id., sez. II *quater*, n. 01354/2014; Tar Lombardia, sez. IV, n. 111/2015; Tar Lazio, sez. I *ter*, n. 5469/2018.

²⁸³ Cons. Stato, sez. III, n. 657/2017.

²⁸⁴ Tali problematiche sono evidenziate da P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*, in *Federalismi.it*, 2018, pp. 1-21.

²⁸⁵ Sulle problematiche dell'alta discrezionalità della concessione della naturalizzazione, incompatibili con il riconoscimento di un diritto alla cittadinanza dopo la nascita, alla luce della giurisprudenza citata, cfr. le riflessioni di E. CODINI, *La cittadinanza*, cit., pp. 96-110. Si

Ministero dell'interno nella circolare K 60.1 del 5 gennaio 2007, emerge chiaramente dallo stesso tenore letterale dell'art. 9 della legge n. 91/1992, secondo il quale «*La cittadinanza italiana può essere concessa (...) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica*».

Sebbene, come chiarito dalla stessa giurisprudenza, la discrezionalità dell'amministrazione non sia assolutamente priva di limiti, dovendo essere esercitata sulla base di elementi oggettivi e verificabili²⁸⁶, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità²⁸⁷, la mancanza di condizioni predeterminate per l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, con l'eccezione della verifica delle conoscenze linguistiche, resta uno dei principali limiti della legislazione italiana sulla cittadinanza²⁸⁸. In effetti, la mancata approvazione dei numerosi progetti di riforma, che traevano spunto dai modelli offerti dal diritto comparato²⁸⁹, ha impedito di ridurre il margine di discrezionalità dell'amministrazione nella concessione della naturalizzazione e di rafforzarne il carattere di diritto in presenza delle condizioni stabilite dalla legge.

Come nel caso italiano, anche in Danimarca la naturalizzazione si configura in termini ampiamente discrezionali. La legge sulla cittadinanza danese²⁹⁰, infatti, non prevede condizioni di naturalizzazione, che sono invece stabilite da

veda anche, nello stesso senso, D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 225-228.

²⁸⁶ Cons. Stato, sez. VI, n. 4035/2011; Id., 01037/2011.

²⁸⁷ Cons. Stato, sez. VI, n. 3456/2006; Id., n. 52/2011; Id., sez. III, n. 2920/2013; Id., sez. VI, n. 1788/09.

²⁸⁸ Come rilevato da T. BALLARINO, *Note introduttive*, in T. Ballarino e B. Nascimbene (a cura di), *Legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza*, cit., p. 5, il quale, in un primo commento della legge appena adottata, già si domandava se non «*sarebbe stato meglio configurarla [la naturalizzazione] come un vero e proprio "diritto" della persona affidandone la gestione ad organi come i Tribunali amministrativi regionali (eventualmente integrati in qualche modo opportuno)*».

²⁸⁹ Sul punto, cfr. G. MILANI, *Cittadinanza e integrazione. La disciplina italiana in prospettiva comparata*, in E. Ceccherini (a cura di), *I diritti ai tempi delle crisi. Nuove esigenze di ponderazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 131-155. Con riferimento alle problematiche del test di naturalizzazione proposto nel d.d.l. Amato, cfr. V. ZAMBRANO, M. CAVALLO, *Test di naturalizzazione e giuramento di fedeltà alla repubblica dei "nuovi cittadini": un binomio pericoloso in calce al d.d.l. "Amato" recante nuove norme sulla cittadinanza*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2007, pp. 73-89. In relazione alla mancata inclusione della disciplina della naturalizzazione nel d.d.l. A.S. 2092, si veda, in senso critico, C. VAGGINELLI, *Cittadinanza: una riforma a lungo attesa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20.7.2016, pp. 1-14, in part. 10-12.

²⁹⁰ *Bekendtgørelse af lov om dansk indfødsret*, n. 422 del 7.6.2004.

leggi *ad hoc* adottate di volta in volta dal Parlamento²⁹¹, allo scopo di concedere la cittadinanza per naturalizzazione agli stranieri che ne abbiano fatto richiesta. Tali leggi, dunque, prevedono l'elenco degli individui da naturalizzare, sulla base delle condizioni previste nelle c.d. circolari sulla naturalizzazione, linee guida di valore sub-legislativo predisposte dal Parlamento e inviate al Ministro dell'interno incaricato di darne attuazione. In genere, tra le condizioni richieste vi sono il requisito di residenza – pari a nove anni, che possono essere ridotti a otto per i rifugiati e gli apolidi e a due per i cittadini di Stati nordici – buona condotta e la capacità di provvedere al proprio sostentamento. Inoltre, dal 2002 è richiesta la presentazione di un certificato di conoscenza della lingua danese e dal 2006 i richiedenti devono superare un test relativo alla conoscenza degli elementi essenziali della storia, della cultura e della società danese²⁹². Non solo la decisione di concedere la cittadinanza danese, ma anche la definizione delle condizioni di naturalizzazione, pertanto, è totalmente soggetta alla piena discrezionalità del Parlamento²⁹³. Non vi è alcuno spazio, di conseguenza, per il riconoscimento di un diritto alla naturalizzazione nell'ordinamento danese²⁹⁴, sebbene, come stabilito dalla Corte suprema nel 2013, le decisioni di diniego possano essere oggetto di ricorso²⁹⁵.

4.b. La genericità dei criteri di naturalizzazione nella legge a Malta

Nella legge sulla cittadinanza maltese, l'estrema genericità dei presupposti rende di fatto la naturalizzazione un atto pienamente discrezionale. La legge, infatti, prevede alcuni criteri di naturalizzazione, che sono però formulati in termini vaghi e imprecisi e non sono soggetti ad alcun procedimento formale di verifica. In particolare, secondo l'art. 10 della legge sulla cittadinanza, possono presentare richiesta di naturalizzazione gli stranieri o gli apolidi maggiorenni e in possesso della piena capacità di agire che siano stati residenti a Malta nei dodici mesi precedenti alla presentazione della domanda, e, nell'ambito dei sei anni precedenti, per almeno quattro anni, che abbiano un'adeguata conoscenza

²⁹¹ Come stabilisce l'art. 44 c. 1 Cost., secondo il quale la naturalizzazione degli stranieri deve essere attribuita per legge.

²⁹² Su cui si v. G. MILANI, *Cittadini jure linguae*, cit., p. 253.

²⁹³ Sulle procedure di naturalizzazione in Danimarca, si veda E. ERSBØLL, *Naturalisation Procedures for Immigrants: Denmark*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/7, pp. 1-24.

²⁹⁴ Come sottolineato anche da E. ERSBØLL, *Report on Citizenship Law: Denmark*, EUDO Citizenship Observatory, 2015, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2015/15B, pp. 1-50, in part. 41.

²⁹⁵ Højesterets Dom, Sag 306/2012, 13.9.2013.

della lingua maltese o inglese, siano di buona indole e siano ritenuti “idonei” a ricevere lo *status* di cittadini maltesi. Tali criteri, ad ogni modo, non limitano la discrezionalità del Ministro dell'interno, che può negare la cittadinanza anche qualora gli stessi siano integrati, o, al contrario, può riconoscerla anche in loro assenza. In particolare, la stessa disposizione precisa come, in casi particolari e a discrezione del Ministro, il requisito di residenza possa essere ridotto²⁹⁶.

Inoltre, la richiesta di naturalizzazione deve essere corredata dalla dichiarazione di due cittadini maltesi che garantiscano sull'idoneità dello straniero ad assumere lo *status* di cittadino.

L'interpretazione ministeriale delle regole appena menzionate, peraltro, è fortemente restrittiva, il che determina un numero medio estremamente basso di naturalizzazioni, che in genere vengono concesse a stranieri residenti da non meno di diciotto anni sul territorio²⁹⁷. Come specificato infatti nel materiale informativo distribuito dal Dipartimento per la cittadinanza e l'immigrazione, le domande di naturalizzazione sono oggetto di considerazione solo nei casi in cui siano coinvolte questioni di carattere umanitario. Rende ulteriormente selettivo l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione il carattere non motivato delle eventuali decisioni di diniego e l'esclusione del diritto di ricorso contro le stesse, tanto nei confronti dello stesso Ministro, quanto in via giurisdizionale, come previsto esplicitamente dall'art. 19 della legge sulla cittadinanza.

L'amplissima discrezionalità del Ministro nella concessione della naturalizzazione²⁹⁸, dunque, non lascia alcuno spazio al diritto alla cittadinanza dopo la nascita nell'ordinamento maltese.

4.c. L'interpretazione ampia dei criteri di naturalizzazione in Austria e Irlanda

Come accennato, in Austria e Irlanda, sulla base di un'interpretazione estremamente ampia dei presupposti previsti dalla legge, la naturalizzazione finisce per costituire un atto pienamente discrezionale.

In Austria, infatti, la legge prevede alcuni presupposti per il riconoscimento della naturalizzazione, sia discrezionale²⁹⁹ che di diritto³⁰⁰. Ad ogni modo, la

²⁹⁶ Att dwar iċ-Ċittadinanza Maltija, art. 10(1), cpv 2.

²⁹⁷ Cfr. sul punto J. DEBONO, *Who wants to be Maltese?*, in *MaltaToday*, 16.8.2009.

²⁹⁸ Su cui cfr. anche D. DEBONO, *Naturalisation Procedures for Immigrants: Malta*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/30, pp. 1-13.

²⁹⁹ Legge n. 311/1985, artt. 10 ss.

³⁰⁰ Legge n. 311/1985, art. 1(a).

decisione finale sulla eventuale concessione della cittadinanza è, in entrambe le ipotesi, fortemente discrezionale³⁰¹.

Come nel caso della cittadinanza alla nascita, dunque, la trasformazione dell'Austria da Paese di emigrazione in Paese di immigrazione non si è tradotta nell'espansione delle politiche di acquisto della cittadinanza dopo la nascita, non solo attraverso la riduzione dei margini di automaticità della naturalizzazione di diritto, ma anche attraverso il progressivo rafforzamento delle condizioni per l'accesso alla naturalizzazione.

In particolare, la naturalizzazione discrezionale può essere concessa a seguito di dieci anni di residenza legale ed ininterrotta in Austria, qualora il richiedente non abbia subito condanne penali, anche per reati di natura finanziaria, e non sia imputato in alcun procedimento penale. Inoltre, la cittadinanza può essere concessa sempre che tale atto non danneggi le relazioni internazionali dell'Austria e verificato che, sulla base della condotta del richiedente, quest'ultimo manifesti un atteggiamento positivo nei confronti dell'Austria e non rappresenti un pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza. In particolare, il richiedente non deve avere rapporti con altri Paesi tali da mettere in pericolo gli interessi della Repubblica e non deve avere contatti stretti con gruppi estremisti o terroristi. Il richiedente deve anche essere in grado di provvedere al proprio sostentamento. A seguito della sentenza della Corte costituzionale del 2013, che ha dichiarato l'incostituzionalità per violazione del principio di non discriminazione di tale condizione nella misura in cui non prevedeva alcuna eccezione per la sua applicazione³⁰², la legge è stata riformata con l'introduzione di un'eccezione relativa alle ipotesi nelle quali il richiedente sia permanentemente inabile a provvedere al proprio sostentamento per ragioni non riconducibili alla sua responsabilità, come nel caso di disabilità o grave malattia cronica certificata. Ulteriore condizione è rappresentata, nell'ottica della riduzione dei casi di doppia cittadinanza, dall'obbligo per il richiedente di adottare tutte le misure necessarie per rinunciare alla cittadinanza d'origine³⁰³. Per ottenere la cittadinanza per naturalizzazione è inoltre necessaria un'adeguata conoscenza della lingua tedesca, che, a partire dal 2011³⁰⁴, deve essere pari al livello B1 del quadro comune europeo per le

³⁰¹ Sull'evoluzione della legislazione sulla naturalizzazione e sugli aspetti procedurali, si veda J. STERN, G. VALCHARS, *Naturalisation Procedures for Immigrants. Austria*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/4, pp. 1-15, nonché M. STILLER, *Pathways to Citizenship for Foreigners in Austria*, International Organization for Migration, 2019.

³⁰² VfGH, G 106/12-7, 1.3.2013.

³⁰³ Legge n. 311/1985, art. 10.

³⁰⁴ Nell'ottica del rafforzamento delle condizioni per l'accesso alla naturalizzazione, con

lingue e deve essere provata attraverso un certificato ufficiale ovvero attraverso il conseguimento dell'accordo di integrazione, previsto dal decreto sull'integrazione del 2005³⁰⁵. Infine, con la riforma del 2005, per ottenere la cittadinanza per naturalizzazione è necessario superare un test concernente gli elementi essenziali del sistema democratico e della storia austriaca e della provincia di residenza. Sono esonerati dall'esame, oltre agli stranieri di lingua tedesca, i sopravvissuti all'Olocausto e gli esiliati politici austriaci, i minori di età inferiore all'età scolare o che frequentano la scuola primaria, gli anziani e coloro che non siano in grado di sostenerlo per motivi di salute o di capacità legale³⁰⁶.

L'eventuale venir meno delle condizioni stabilite dalla legge, successivamente alla concessione della cittadinanza, ne giustifica la revoca. Lo *status* di cittadino naturalizzato, così, è di gran lunga meno sicuro di quello del cittadino per nascita. Inoltre, in considerazione delle norme che impongono la rinuncia alla cittadinanza del Paese d'origine in vista della naturalizzazione, tale misura determina il rischio concreto di determinare l'apolidia degli individui interessati. Su tale ultimo aspetto è stata chiamata a pronunciarsi la Corte costituzionale, in un caso relativo alla denaturalizzazione ai danni di una donna a cui era stata revocata la cittadinanza ottenuta per naturalizzazione, non essendo più in grado di integrare i requisiti reddituali. L'effetto della misura era stato quello di determinare l'apolidia della donna. La Corte, pur riconoscendo che l'effetto dell'apolidia debba essere considerato incostituzionale, in particolare in considerazione del fatto che, nel caso di specie, il sopraggiunto mancato rispetto delle condizioni per la naturalizzazione non era da attribuirsi alla volontà dell'interessata, non si è tuttavia pronunciata sulla compatibilità di tale disposizione, più in generale, con il diritto alla cittadinanza ed i suoi eventuali limiti³⁰⁷.

Ad ogni modo, tali condizioni costituiscono esclusivamente i presupposti di una decisione che resta discrezionale. Come specificato dalla Corte costituzionale, infatti, nell'ordinamento austriaco non si configura alcun diritto alla naturalizzazione, che resta il risultato di un atto discrezionale, adottato sulla base del bilanciamento tra gli interessi del richiedente all'acquisto e gli interessi pubblici che potrebbero condurre al diniego della cittadinanza³⁰⁸.

la riforma del 2011, il livello di competenza linguistica richiesto è stato innalzato dal livello A2 al livello B1.

³⁰⁵ Integrationsvereinbarungs-Verordnung, BGBl. II 449/2005.

³⁰⁶ Legge n. 311/1985, Art. 10(a).

³⁰⁷ VfGH, G 154/10-8, 19516, 29.9.2011.

³⁰⁸ VfGH, B3047/95, 14516, 19.6.1996.

Fino agli anni sessanta dello scorso secolo, i provvedimenti di naturalizzazione non erano considerati oggetto di possibili ricorsi. Per via giurisprudenziale, tuttavia, sono state progressivamente introdotte le regole secondo le quali la decisione di naturalizzazione deve essere adottata nel rispetto del principio di ragionevolezza, non deve essere arbitraria e può essere oggetto di ricorso amministrativo o ricorso diretto alla Corte costituzionale.

A differenza della naturalizzazione discrezionale, la naturalizzazione di diritto dovrebbe essere concessa senza alcun margine di discrezionalità. Ad ogni modo, le successive riforme della legge del 1985 e la prassi applicativa, come accennato, hanno fortemente ridotto le differenze tra le due tipologie di naturalizzazione.

Hanno diritto alla naturalizzazione, una volta soddisfatte le condizioni stabilite dalla legge, il coniuge o i figli minori di un cittadino austriaco o di colui che abbia ottenuto la cittadinanza austriaca, coloro ai quali sia stato riconosciuto il diritto di asilo, i cittadini europei, gli apolidi nati in Austria e coloro che siano residenti sul territorio austriaco da almeno trent'anni.

Le condizioni per l'acquisto della cittadinanza di diritto relative a diverse categorie di soggetti sono state tuttavia rese progressivamente più restrittive. In particolare, con la riforma del 2005, le condizioni per l'acquisto della cittadinanza per matrimonio sono state innalzate e a sei anni di matrimonio e a cinque anni di residenza ininterrotta sul territorio³⁰⁹. Sulla base della stessa riforma, l'estensione dell'acquisto della cittadinanza al coniuge o ai figli minori è riconosciuta solo qualora questi ultimi possiedano un permesso di soggiorno permanente al momento della richiesta di cittadinanza del coniuge o genitore. Con la riforma della legge sugli stranieri del 2018, inoltre, il termine di residenza minimo previsto per coloro che abbiano ottenuto il diritto di asilo in Austria ai fini della naturalizzazione è stato innalzato da sei a dieci anni.

Inoltre, come accennato, la distinzione tra la cittadinanza discrezionale e quella di diritto è andata via via riducendosi, sulla base della norma, valida per entrambe le tipologie, in base alla quale qualsiasi decisione di naturalizzazione è adottata in considerazione della condotta generale del richiedente, avuto riguardo all'interesse pubblico alla naturalizzazione e al grado di integrazione di quest'ultimo, tenuto conto in particolare del suo adattamento alla vita sociale, economica e culturale in Austria e ai valori fondamentali dei Paesi europei³¹⁰.

³⁰⁹ Precedentemente, la cittadinanza era riconosciuta dopo quattro anni di matrimonio e un anno di residenza in Austria.

³¹⁰ Legge n. 113/1985, art. 11.

Infine, la nascita sul territorio, come anticipato, non configura alcun diritto automatico all'acquisto della cittadinanza, ma a partire dalla riforma del 1998 può costituire il presupposto per la naturalizzazione a condizioni facilitate. In particolare, ha titolo alla cittadinanza per naturalizzazione chi sia nato e abbia risieduto ininterrottamente per sei anni sul territorio austriaco, purché integri le condizioni stabilite con riferimento alla naturalizzazione discrezionale.

Come nel caso dell'Austria, anche in Irlanda, nonostante le condizioni stabilite dalla legge, la naturalizzazione resta un atto affidato alla piena discrezionalità del Ministro della giustizia, dell'uguaglianza e delle riforme, che può concedere la naturalizzazione qualora ritenga che il richiedente, che deve aver compiuto la maggiore età e deve essere residente in Irlanda da almeno quattro anni, di cui uno continuativo, soddisfi il requisito del *good character* e intenda in buona fede continuare a risiedere in Irlanda dopo la naturalizzazione³¹¹. Non è invece richiesta dalla legge la dimostrazione di competenze linguistiche, culturali o politico-costituzionali.

Come è evidente, l'estrema genericità della condizione del *good character* rafforza la discrezionalità della scelta ministeriale e limitato, nel senso della razionalizzazione della decisione, è stato l'effetto della revisione dei formulari per la domanda di naturalizzazione, che dal 2011 devono prevedere requisiti più chiari in relazione alle informazioni che il ricorrente deve fornire allo scopo di dimostrare il possesso di *good character*. Come stabilito dall'Alta Corte irlandese, infatti, è totalmente rimessa al Ministro la definizione dei criteri utili a stabilire in quali casi sia soddisfatto il presupposto del *good character*³¹².

In caso di diniego della naturalizzazione, pertanto, non è ammesso il ricorso di merito, restando sempre aperta la possibilità di presentare una nuova domanda. Ad ogni modo, il provvedimento può essere oggetto di *judicial review* formale, nel caso di violazione dei principi di giustizia naturale e del giusto procedimento amministrativo³¹³. L'assoluta discrezionalità della decisione ministeriale, infatti, come stabilito dalla Corte suprema nel 1970, deve essere esercitata nel rispetto della giustizia costituzionale³¹⁴. La giurisprudenza successiva, tuttavia, ha introdotto la distinzione tra decisioni di diniego della naturalizzazione basate sull'assoluta discrezionalità del Ministro, non motivate, e decisioni motivate.

³¹¹ Irish Nationality and Citizenship Act, art. 15.

³¹² Ireland High Court, *AB v. Minister for Justice, Equality and Law Reform* [2009] IEHC 449.

³¹³ Ireland High Court, *Pok Sun Shun vs. Ireland* [1986] ILRM 593.

³¹⁴ Ireland Supreme Court, *East Donegal Co-Operative vs. Attorney-General* [1970], IR 317.

I limiti del *judicial review*, con riferimento alla prima categoria, sono particolarmente rigidi³¹⁵. In particolare, la verifica del presupposto del *good character* può essere sottoposta a *judicial review* nel caso in cui la decisione sia adottata in violazione del principio di ragionevolezza, come affermato dalla stessa Corte nel 2011. In particolare, secondo la High Court, il diniego della naturalizzazione è ragionevole nei confronti di un individuo che sia stato coinvolto in reati gravi, pur non avendoli commessi, mentre il principio di ragionevolezza non è rispettato qualora, al contrario, il richiedente sia stato genericamente sottoposto all'attenzione delle forze di polizia³¹⁶. Come precisato dalla Corte di appello nel 2020, l'interconnessione tra inclinazione caratteriale e criminalità può essere stabilita solo qualora il Ministro sia in possesso di tutte le informazioni rilevanti in relazione ad un reato, inclusi il contesto e le circostanze attenuanti. Tali informazioni devono essere accuratamente registrate, complete, e valutate interamente e in un contesto ampio da parte dell'autorità competente a concedere la cittadinanza³¹⁷.

Condizioni facilitate di naturalizzazione sono previste per specifiche categorie di individui, tra le quali i coniugi di cittadini irlandesi e i figli minori di cittadini naturalizzati, nonché le persone che dimostrino di possedere un legame con la comunità nazionale irlandese per discendenza o "associazione". Si intendono irlandesi per associazione coloro che siano legati a cittadini irlandesi per parentela, affinità o adozione³¹⁸. Tali misure rispondono all'obiettivo della conservazione, rispettivamente, dei legami familiari e della continuità della comunità nazionale, che ha subito un'importante dispersione per effetto dell'emigrazione di massa fino agli ultimi anni del secolo scorso.

Anche l'acquisto della cittadinanza per matrimonio, dunque, non si configura in termini di diritto, ma rappresenta un'ipotesi di naturalizzazione facilitata, in considerazione della necessità di garantire l'unità della famiglia. Come nel caso della naturalizzazione, infatti, la cittadinanza per matrimonio può essere concessa al coniuge o al convivente di diritto, maggiorenne, di un cittadino irlandese, che dimostri il possesso di *good character* e intenda risiedere in buona fede in Irlanda dopo il matrimonio. Anche in tal caso, ad ogni modo, le condizioni stabilite dalla legge costituiscono presupposti di una decisione che resta ampiamente discrezionale. La richiesta, inoltre, è ammissibile solo dopo tre anni dal matrimonio o dall'unione civile, durante i quali

³¹⁵ Ireland High Court, *Abuissa vs. Minister for Justice* [2010] IEHC 366.

³¹⁶ Ireland High Court, *Hussain v. Minister for Justice and Equality* [2011] IEHC 171.

³¹⁷ Ireland Court of Appeal, *MNN v. Minister for Justice and Equality* [2020] IECA 187.

³¹⁸ Irish Nationality and Citizenship Act, art. 16.

sia dimostrata l'effettiva convivenza della coppia³¹⁹. Tale regime ha sostituito, a partire dal 2004, il previgente sistema del riconoscimento della cittadinanza previa mera dichiarazione, in considerazione degli abusi commessi attraverso falsi matrimoni contratti al solo scopo di ottenere la cittadinanza. Anche con riferimento al matrimonio, dunque, si osserva la restrizione delle condizioni per il riconoscimento del diritto alla cittadinanza, nel contesto della trasformazione dell'Irlanda da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione.

4.d La naturalizzazione discrezionale in alternativa alla naturalizzazione di diritto in Germania, Belgio e Spagna

Come accennato, vi sono infine Paesi nei quali, in alternativa ad ipotesi di naturalizzazione di diritto o a discrezionalità limitata, è prevista anche la naturalizzazione discrezionale.

In particolare, la legge sulla cittadinanza tedesca, così come riformata nel 2000, prevede, oltre alla naturalizzazione di diritto³²⁰, la naturalizzazione discrezionale³²¹, che può essere concessa agli stranieri legalmente residenti in Germania in possesso della capacità giuridica, che non abbiano subito condanne o misure di prevenzione, siano in possesso di un alloggio e siano in grado di provvedere al proprio sostentamento³²². Quelli appena menzionati costituiscono presupposti, non necessariamente obbligatori³²³, di una decisione che resta discrezionale. Analogamente, anche in Portogallo, oltre alla naturalizzazione di diritto³²⁴, è prevista la naturalizzazione discrezionale: in quest'ultima ipotesi l'amministrazione può concedere la cittadinanza, indipendentemente dai requisiti stabiliti dall'art. 6, commi 1-5, della legge sulla cittadinanza, con riferimento ad alcune specifiche categorie, tra le quali rientrano gli apolidi, i discendenti di ebrei sefarditi, gli ascendenti di cittadini portoghesi, ovvero coloro che si siano distinti per particolari meriti nei riguardi della repubblica portoghese³²⁵.

³¹⁹ Irish Nationality and Citizenship Act, art. 15(a).

³²⁰ Reichs-und Staatsangehörigkeitsgesetz, art. 10.

³²¹ Reichs-und Staatsangehörigkeitsgesetz, art. 8.

³²² Reichs-und Staatsangehörigkeitsgesetz, art. 8(1).

³²³ Ai sensi dell'art. 8 (2) Reichs-und Staatsangehörigkeitsgesetz, le condizioni relative all'assenza di condanne o misure di prevenzione e al possesso di un alloggio, in situazioni eccezionali, possono non essere prese in considerazione nella decisione di naturalizzazione.

³²⁴ Lei da nacionalidade, art. 6.

³²⁵ Lei da nacionalidade, art. 6 c. 6-9.

In Belgio, oltre alla cittadinanza per attribuzione, che, come osservato, costituisce un diritto, il *Code de la nationalité* prevede la naturalizzazione, che può essere concessa esclusivamente sulla base di una decisione discrezionale della Camera dei Rappresentanti agli stranieri maggiorenni residenti regolarmente in Belgio, che dimostrino di possedere meriti eccezionali in campo scientifico, sportivo o socioculturale e di non integrare in altro modo le condizioni previste per l'acquisto della cittadinanza per dichiarazione³²⁶. Trattandosi di una decisione discrezionale, ad ogni modo, la domanda di naturalizzazione è suscettibile di rigetto anche in presenza dei vaghi presupposti stabiliti dalla legge e, al contrario, per il suo accoglimento, possono essere considerate ulteriori condizioni, non previste dalla legge, che includono, in modo particolare, presupposti relativi all'integrazione del candidato nella società belga. In tal senso, la Camera dei Rappresentanti può decidere di rigettare l'istanza di naturalizzazione per una serie eterogenea di ragioni, che includono, ad esempio, il caso in cui il richiedente abbia contratto un matrimonio poligamico, sia stato condannato per importanti violazioni del Codice della strada, ovvero faccia parte di una organizzazione terroristica che promuova idee contrarie ai valori democratici³²⁷. Inoltre, anche la conoscenza di una delle lingue nazionali può costituire un elemento di valutazione per la concessione della naturalizzazione, come nel caso della cittadinanza per dichiarazione. Infatti, l'*arrêt royal* del 4 dicembre 2012, di esecuzione della legge di riforma del 2012 del *Code de la nationalité* precisa che, tra gli elementi di valutazione per l'adozione della decisione sulla concessione della cittadinanza per naturalizzazione, le Camere possono considerare la conoscenza di una delle tre lingue ufficiali del Belgio³²⁸.

La progressiva elaborazione di tali condizioni, ad ogni modo, non può essere in nessun modo interpretata nel senso della riduzione della discrezionalità della decisione della Camera dei Rappresentanti sull'eventuale naturalizzazione del richiedente, che non deve essere motivata e non può essere oggetto di ricorso. Come specificato dalla *Cour d'Arbitrage* nel 1998, infatti, la naturalizzazione non è un diritto ma costituisce il risultato di un potere sovrano di apprezzamento, attribuito, per la sua eccezionalità, alla Camera dei Rappresentanti. Ogni valutazione di merito sull'atto, adottato in forma di

³²⁶ Code de la nationalité, art. 19.

³²⁷ Come rilevato in P. WAUTELET, *Naturalisation Procedures for Immigrants – Belgium*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/16, pp. 1-14.

³²⁸ *Arrêté royal portant exécution de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre [l'acquisition] de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration*, art. 1.

legge, con il quale venga disposto l'eventuale diniego della naturalizzazione, è preclusa alle Corti³²⁹.

Infine, in Spagna, oltre alla cittadinanza per residenza, nella quale, come accennato, la discrezionalità dell'amministrazione è limitata dalle condizioni stabilite dalla giurisprudenza e dalla legge, è prevista una forma di naturalizzazione pienamente discrezionale, che può essere concessa, sulla base della c.d. *carta de naturaleza*, in presenza di circostanze eccezionali valutate dal Governo sulla base di un decreto reale³³⁰. L'estrema varietà delle situazioni che possono dar luogo alla concessione della *carta de naturaleza* e l'ampiezza della discrezionalità del procedimento sono alla base delle costanti critiche contro tale criterio di acquisto della cittadinanza³³¹.

³²⁹ Cour d'Arbitrage du Belgique, sentenza n. 75/98, 24.6.1998.

³³⁰ Código Civil, art. 21 c. 1.

³³¹ R. RUBIO MARÍN, I. SOBRINO, A. M. PÉREZ, F.J.M. FUENTES, *Country Report on Citizenship Law*, cit., p. 22.

Capitolo III

Revoca e diritto alla cittadinanza

Sommario: 1. La revoca della cittadinanza: presupposti, origini e attualità di una misura controversa. – 2. Crisi del multiculturalismo, lotta al terrorismo e revoca della cittadinanza. – 2.a. La revoca della cittadinanza ottenuta con frode. – 2.b. Revoca della cittadinanza e terrorismo. – 3. Diritto alla cittadinanza e limiti alla revoca. – 3.a. *Birthright citizenship*, diritto alla cittadinanza e limiti alla revoca negli Stati Uniti e in Canada. – 3.b. Il bilanciamento tra il diritto alla cittadinanza e la sicurezza nazionale nel Regno Unito e in Australia. – 3.c. Diritto alla cittadinanza e limiti costituzionali alla revoca in Germania, Italia, Spagna, Portogallo e Svezia. – 3.d. Il depotenziamento del diritto alla cittadinanza in Germania e Italia. – 4. La revoca della cittadinanza acquistata dopo la nascita e il principio di non discriminazione. – 4.a. Denaturalizzazione e diritto alla cittadinanza negli Stati Uniti. – 4.b. Naturalizzazione, *right to remain a citizen* e onere della prova negli Stati Uniti. – 4.c. Revoca della cittadinanza e discriminazione tra cittadini per nascita e cittadini naturalizzati negli Stati Uniti. – 4.d. La denaturalizzazione in Germania e l’elusione del divieto di apolidia. – 4.e. Revoca della cittadinanza e divieto di discriminazioni in Germania, Italia, Francia e Belgio.

1. La revoca della cittadinanza: presupposti, origini e attualità di una misura controversa

La revoca della cittadinanza – intesa come la perdita dello *status* di cittadino in mancanza dell’espressione della volontà di rinuncia dell’interessato – affonda le proprie radici nella pratica dell’esilio, comune nell’Impero e nella Repubblica romana, così come nella Grecia antica. Sia ad Atene che a Roma, l’esilio e l’autoesilio rappresentavano un’alternativa alla pena di morte per i cittadini ritenuti colpevoli di gravi crimini. Si trattava dunque di una sanzione, riservata alle classi sociali privilegiate – i cittadini in Grecia e i patrizi a Roma – meno grave di quelle in genere inflitte per i reati commessi, sebbene dotata di un alto valore simbolico.

In età medievale, l’esilio, previsto dalla *Constitutio Criminalis Carolina*, perse il carattere di privilegio, trovando così applicazione generalizzata come sanzione penale, che non escludeva l’esecuzione di pene corporali, come durante l’età antica.

Con l'affermazione degli Stati moderni, in Europa continentale, l'esilio, lungi dall'essere abbandonato, continuò a essere previsto come pena secondaria: costituiva la misura meno grave nell'ambito delle nove sanzioni disciplinate dal Codice penale francese del 1670, che pur non determinando danni fisici, dava luogo all'"infamia giuridica" del condannato. L'esilio perpetuo, tuttavia, che rappresentava una forma moderna di *deportatio*, determinando la revoca definitiva dei diritti e delle libertà dell'individuo, era considerato una pena capitale anziché afflittiva ed era attribuito a seguito della commissione di gravi reati che sarebbero stati altrimenti puniti con la morte. A partire dal Seicento l'esilio, utilizzato per espellere dalle comunità gli individui ritenuti indesiderabili, divenne uno strumento di controllo dei confini, nel rafforzamento della distinzione tra cittadini e stranieri. Rispondeva a tale obiettivo, ad esempio, il *Vagabonds Act* del 1597, che consentiva di espellere dal Regno di Inghilterra le persone senza fissa dimora che si rifiutassero di modificare le proprie condizioni di vita. Nei primi anni del Settecento, in particolare in Inghilterra, l'esilio verso luoghi determinati era in genere associato alla pena dei lavori forzati. Nel contesto delle colonizzazioni, l'esilio assumeva così la duplice funzione di sanzione alternativa alla pena di morte e di strumento di espansione imperiale.

I filosofi illuministi si dividevano sull'ammissibilità dell'esilio¹ e occorrerà attendere la pubblicazione del saggio sulla *Libertà degli antichi e dei moderni*, ad opera di Benjamin Constant, per la prima critica aperta dell'esilio, sulla base della contrapposizione con la concezione moderna di libertà, concepita nel senso di sottrazione dell'individuo da ogni forma di intrusione statale. In tal senso, secondo Constant, l'esilio poteva essere considerato ammissibile solo nei confronti di cittadini condannati da un tribunale regolare, nel rispetto della legge, restando invece esclusa la legittimità dell'esilio arbitrario, fondato su motivazioni politiche².

Non furono tuttavia le opinioni contrarie all'accettabilità dell'esilio come sanzione a decretarne il declino, che si verificò, a partire dalla fine del XVIII

¹ De Vattel, Kant e Rousseau continuavano a difenderne l'utilità e l'accettabilità, ritenendo tale misura compatibile con la teoria del contratto sociale: E. DE VATTEL, *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, Londra, 1758; E. KANT, *The Philosophy of Law*, Edinburgo, 1887; J.J. ROUSSEAU, *Du contrat social, ou principes du droit politique*, 1762. Contraria era invece la posizione, tra gli altri, di Hobbes e van Bynkerhoek: T. HOBBS, *Leviathan*, 1651; C. VAN BYNKERSHOEK, *Quaestionum Juris Publici Libri Duo*, 1737. Tutti cit. in M.J. GIBNEY, *Banishment and the pre-history of legitimate expulsion power*, in *Citizenship Studies*, 2019, pp. 1-24.

² B. CONSTANT, *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, 1819, cit. in M.J. GIBNEY, *Banishment*, cit.

secolo, contestualmente al rafforzamento dei nazionalismi e del principio di sovranità degli Stati. In tale contesto, l'esilio veniva considerato irrazionale in quanto volto a trasferire individui sgraditi in uno Stato straniero, oltrepassando i limiti della sua sovranità. Si fonda su tali presupposti la critica all'esilio contenuta nell'Enciclopedia di Voltaire e il progressivo abbandono di tale pratica³.

A partire dai primi anni del Novecento, la pratica dell'esilio cominciò ad essere sostituita dall'istituto della revoca della cittadinanza, la cui applicazione è ammessa ad ogni modo in casi estremamente rari, con riferimento in particolare alle ipotesi di acquisto della cittadinanza con frode.

Nei Paesi di *common law*, fino al XIX secolo, la revoca della cittadinanza non era ammessa, sulla base dell'idea della cittadinanza come *perpetual allegiance*, irrevocabile, neppure per atto volontario. Il *Calvin's case* del 1608, infatti, oltre a formalizzare per la prima volta la regola dell'acquisto della cittadinanza *iure soli*, affermava l'immutabilità della *ligeantia naturalis*, che creava un legame perpetuo tra il sovrano e i suoi sudditi, sulla base del diritto naturale. Secondo Blackstone, «*it is a principle of universal law, that the natural-born subject of one prince cannot by any act of his own, no, not by swearing allegiance to another, put off or discharge his natural allegiance to the former*»⁴. Non a caso, nel Regno Unito, il tentativo del Governo Gladstone di proporre un disegno di legge per attribuire al Segretario di Stato il potere di revocare la naturalizzazione, «*a very transcendental power – more than ought to be entrusted to any man*»⁵, fu rigettato.

È nel contesto delle Guerre Mondiali e soprattutto dei regimi autoritari novecenteschi che la revoca della cittadinanza diventò una misura oggetto di disciplina e ampia applicazione.

In tale periodo storico, la revoca della cittadinanza, pur condividendo con l'esilio il carattere di strumento di espulsione di cittadini sgraditi dalla comunità statale, si fondava su presupposti teorici diversi. Non si trattava infatti di una sanzione per reati di speciale gravità alternativa alla pena di morte,

³ Sull'evoluzione storica dell'esilio e le differenze rispetto alla pratica contemporanea della revoca della cittadinanza, cfr. M.J. GIBNEY, *Banishment*, cit.

⁴ W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England* (1765-1769), Clarendon Press, Oxford, libro I, cap. 10.

⁵ Secondo la definizione di Lord Haugton nel dibattito parlamentare sul disegno di legge, cit. in M.J. GIBNEY, 'A Very Transcendental Power': *Denaturalisation and the Liberalisation of Citizenship in the United Kingdom*, in *Political Studies*, 2013, pp. 637-655. Nell'articolo, l'A., nel delineare l'evoluzione del progressivo rafforzamento dei poteri di revoca della cittadinanza nel Regno Unito, ne sottolinea l'incompatibilità con le teorie liberali.

ma di una misura che trovava applicazione, oltre che nelle ipotesi di frode nelle procedure di acquisto della cittadinanza dopo la nascita, in presenza di comportamenti ritenuti lesivi per la sicurezza nazionale, dai quali si potesse presumere che fosse venuto meno il legame di fedeltà tra cittadino e Stato, o più in generale contrari agli interessi nazionali nei conflitti.

Esemplificative erano le norme sulla revoca della cittadinanza britannica acquistata per naturalizzazione adottate nell'imminenza dell'ingresso del Regno Unito nella Prima Guerra Mondiale. In tale drammatico contesto, il clima di ostilità nei confronti degli stranieri e dei cittadini naturalizzati – in modo particolare di origine tedesca – si tradusse nell'adozione, nel 1914, da una parte, dell'*Alien Restoration Act*, che facilitava la deportazione in massa di stranieri sospettati di avere legami con le potenze nemiche e, dall'altra, del *British Nationality Act*, che prevedeva la revoca della naturalizzazione, qualora acquisita con frode. I poteri di revoca della cittadinanza furono ampliati con il *British National and Status of Aliens Act* del 1918, in base al quale il Segretario di Stato avrebbe potuto disporre la denaturalizzazione qualora avesse ritenuto che la permanenza dell'individuo nella comunità dei cittadini fosse «*not conducive to the public good*». In particolare, la revoca poteva essere disposta per «effettivo trasferimento di fedeltà», che si desumeva nel caso di residenza all'estero per più di cinque anni a partire dalla naturalizzazione qualora fosse venuto meno il presupposto del *good character*, in presenza di comportamenti criminali, ovvero di infedeltà al sovrano britannico. Più in generale, il Segretario di Stato poteva annullare il certificato di naturalizzazione qualora il cittadino «*had shown himself, by act or by speech, to be disaffected or disloyal to His Majesty*».

La giustificazione teorica del potere di revoca della naturalizzazione – che contraddiceva la regola di *common law* della *perpetual allegiance* tra individuo e Stato – si basava sul principio in base al quale la cittadinanza acquistata dopo la nascita non fosse un diritto ma un privilegio che presupponeva la stipula di un contratto tra l'individuo e lo Stato, dal quale derivavano diritti ed obblighi reciproci. In particolare, la naturalizzazione, come sostenuto nel dibattito parlamentare che precedette l'adozione della misura, presupponeva la dichiarazione da parte del soggetto di possedere *good character* e la promessa di assumere comportamenti corretti nonché di dimostrare fedeltà allo Stato. La violazione di tali promesse avrebbe determinato la revoca della concessione del privilegio della cittadinanza britannica.

Negli Stati Uniti, nel contesto della Seconda guerra mondiale, fu adottato il *Nationality Act* del 1940⁶, che prevedeva vari casi di revoca della cittadi-

⁶ An Act to revise and codify the nationality laws of the United States into a comprehensive

nanza, individuando in particolare alcuni comportamenti che evidenziavano la mancanza di attaccamento alla patria nel contesto bellico. Sulla base della legge, perdeva la cittadinanza il cittadino che: i) avesse prestato giuramento di fedeltà per un Paese straniero; ii) avesse svolto il servizio militare, senza autorizzazione, per un esercito di un Paese straniero e ne avesse acquistato la cittadinanza; iii) avesse accettato un incarico pubblico o esercitato un ufficio per il governo di un Paese straniero; iv) avesse votato nelle elezioni politiche o partecipato ad una elezione o plebiscito in un Paese straniero per determinarne la sovranità; v) avesse disertato il servizio militare in tempo di guerra; vi) avesse commesso il reato di tradimento contro gli Stati Uniti o avesse tentato di sovvertire il governo americano⁷. I casi di revoca della cittadinanza furono ulteriormente ampliati con la legge del 27 settembre 1944⁸, che incluse tra i casi di espatrio l'abbandono del territorio degli Stati Uniti in stato di guerra o di emergenza nazionale a scopo di diserzione.

Nei Paesi dell'Europa continentale, tra il primo e il secondo conflitto mondiale, gli obiettivi di garanzia della sicurezza nazionale della revoca della cittadinanza si sovrapposero a quelli – ben più controversi – della realizzazione di regimi xenofobi e razzisti. Emblematico, in tal senso, è il caso della Germania, dove sulla base dell'art. 110 comma 1 della Costituzione di Weimar – che non vietava la revoca della cittadinanza, sottoponendola a riserva di legge – durante il regime nazista non solo si fece ampio ricorso alla denaturalizzazione di cittadini sgraditi al regime, ma, con le leggi di Norimberga, si introdusse la distinzione tra piena cittadinanza (*Reichsbürgerschaft*) e mera appartenenza allo Stato (*Staatsangehörigkeit*)⁹. Solo i cittadini a pieno titolo, “di sangue tedesco o affine”, godevano dei diritti politici, mentre i meri appartenenti allo Stato facevano parte esclusivamente dell'Associazione protettiva dell'Impero tedesco. Come affermato da un ordine amministrativo emanato nello stesso anno, gli Ebrei, i Rom e gli omosessuali furono esclusi dall'acquisto della cittadinanza a pieno titolo. Con l'avvio delle deportazioni, nel 1940, fu stabilito che questi ultimi, per effetto del fatto di fissare la propria residenza all'estero, perdessero automaticamente lo *status* di appartenenti allo Stato. La norma fu

nationality code, 14.10.1940, H.R. 9980.

⁷ Per un commento dettagliato sulla legge si rinvia a C.C. HIDE, *The Nationality Act 1940. Editorial Comment*, in *The American Journal of International Law*, 1941, pp. 314-319. Sulle prime controversie derivanti dall'applicazione delle disposizioni sulla revoca della cittadinanza, v. S. HAUNSEN, *Loss of Citizenship under the Nationality Act of 1940*, in *New York Law School Student Law Review*, 1951-1952, pp. 132-137.

⁸ An Act to Amend the Nationality Act of 1940, 20.1.1944, H.R. 2207.

⁹ Rispondeva a tale obiettivo, in particolare, la *Reichsbürgergesetz* del 1935.

ritenuta applicabile anche ai trasferimenti contro la propria volontà, nei campi di concentramento e in tutte le località nelle quali avvenivano le deportazioni. Lo stratagemma consentì così di considerare apolidi – e dunque esclusi dall'applicazione di qualsivoglia diritto – tutti coloro che furono massacrati nei campi di sterminio¹⁰.

Analogamente, in Italia, l'istituto della revoca della cittadinanza nei casi indegnità politica, introdotto con il regio decreto legge 10 gennaio 1926 n. 16, fu utilizzato come strumento di repressione del dissenso nel regime fascista. La sanzione, che riguardava solo gli "allogeni", era comminata con decreto del prefetto, sentito l'interessato, che conservava il diritto di presentare deduzioni scritte entro il termine di quindici giorni dalla presentazione delle accuse. Contro il decreto era possibile presentare ricorso alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato o in via straordinaria al Re.

Il contrasto della sanzione con il principio di riserva di legge, previsto dallo Statuto Albertino¹¹, fu sanato con l'introduzione, per via legislativa, dell'istituto della perdita della cittadinanza. La legge n. 108 del 31 gennaio 1926, infatti, prevedeva un unico articolo che modificava la legge sulla cittadinanza n. 555 del 1912 sancendo la perdita della cittadinanza nel caso in cui il cittadino avesse commesso – o avesse concorso a commettere – un fatto all'estero volto a turbare l'ordine pubblico del Regno o che potesse danneggiare gli interessi italiani o il buon nome o il prestigio dell'Italia, anche se il fatto non costituisse reato. Il provvedimento era emanato con decreto del Re, su proposta del Ministro degli interni, di concerto con il Ministro degli esteri, sentito il parere di una commissione composta da un membro del Consiglio di Stato, il presidente e il direttore generale della Pubblica Sicurezza, un direttore generale del Ministero degli esteri e due giudici di Corte di appello. Non era prevista alcuna forma di ricorso contro il provvedimento, che poteva essere comminato in un'amplessima serie di casi, la cui individuazione, di fatto, era soggetta alla totale discrezionalità del Ministro dell'interno e degli organi abilitati a partecipare alla decisione, finendo per rappresentare uno strumento per sanzionare qualsiasi comportamento che si ponesse in contrasto con gli interessi dello Stato. Vi rientravano, così, non solo gli atti che turbassero l'ordine pubblico ma anche tutti quei comportamenti da cui potesse derivare, in senso lato, un "danno agli interessi italiani", ovvero la "diminuzione del buon nome o del prestigio dell'Italia".

¹⁰ Sull'abuso dei poteri di revoca della cittadinanza durante il regime nazista, cfr. più approfonditamente R. BRUBACKER, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, cit., in part. pp. 309-314.

¹¹ Come rilevato dalla Corte dei conti del Regno d'Italia nell'adunanza del 14 gennaio 1926.

Anche in Francia, le leggi di guerra del 7 aprile 1915 e del 18 giugno 1917 – rese permanenti con la legge del 10 agosto 1927 – consideravano decaduti dalla cittadinanza i cittadini che fossero stati condannati per crimini o delitti contro la sicurezza dello Stato. La *déchéance de la nationalité*, inizialmente applicata all'esito di un procedimento penale e convertita in atto amministrativo con il decreto del 12 novembre 1938, trovò ampia applicazione nel contesto del regime di Vichy, durante il quale i casi di revoca della cittadinanza sono stati ampliati, con l'obiettivo di perseguire politiche xenofobe e antisemite.

Misure analoghe, sebbene applicate con effetti meno infausti, furono introdotte tra le due guerre mondiali in buona parte dei Paesi dell'Europa continentale: ad esempio, in Belgio, la legge del 1922, confermata e generalizzata nella legge del 1934, prevedeva la revoca della cittadinanza nei confronti dei cittadini che non avessero acquistato la cittadinanza *iure sanguinis*, nel caso di gravi violazioni dei doveri di cittadinanza, commesse anche non in tempo di guerra; nei Paesi Bassi, la legge del 1892, in vigore fino al 1984, prevedeva la revoca involontaria della cittadinanza nel caso di servizio per un esercito straniero.

Le medesime misure furono confermate e rafforzate in tutti i Paesi considerati anche nel contesto della Guerra Fredda, durante la quale le attività politiche volte a sovvertire le istituzioni erano considerate chiara espressione di mancanza di fedeltà all'ordinamento.

In particolare, negli Stati Uniti, rispondeva a tale obiettivo l'art. 359 dell'*Immigration and Nationality Act* del 1952¹², che rafforzava le disposizioni del *Nationality Act* del 1940 prevedendo la revoca della cittadinanza nel caso in cui un cittadino americano avesse prestato servizio militare per un esercito straniero anche in mancanza del requisito dell'acquisto di una nuova cittadinanza, ma soprattutto l'*Expatriation Act* del 1954, secondo il quale era automaticamente revocata la cittadinanza di coloro che fossero stati condannati per crimini che comprendevano la ribellione, l'insurrezione, l'eversione e il sostegno alla sovversione del governo¹³ nelle modalità stabilite dall'*Alien Registration Act* del 1940¹⁴.

¹² An Act to revise the laws relating to immigration, naturalization, and nationality; and for other purposes, 27.6.1952, H.R. 5678.

¹³ La legge sollevò sin da subito dubbi in dottrina in merito alla sua costituzionalità: cfr. *The Expatriation Act of 1954*, in *The Yale Law Journal*, 1955, vol. 64, pp. 1164-1200.

¹⁴ La legge, nota anche come *Smith Act*, prevedeva sanzioni penali nei casi di esortazione a sovvertire il governo americano o istituzione o partecipazione a gruppi che perseguivano tale obiettivo. A tal fine prevedeva l'obbligo di registrazione presso il governo federale di tutti gli adulti residenti non cittadini. Sulla base dell'*Alien Registration Act*, furono condannate circa 215 persone, che comprendevano fascisti, comunisti e anarchici.

È dunque per effetto delle misure adottate nel contesto della Seconda guerra mondiale e della Guerra Fredda che la cittadinanza negli Stati Uniti veniva ridefinita da parte del legislatore nei termini di diritto condizionato alla sussistenza del rapporto di fedeltà allo Stato¹⁵. Sebbene il *Nationality Act* del 1940 e le sue riforme successive non sembrassero tradire il principio del divieto di revoca della cittadinanza se non in presenza di comportamenti che facessero presumere l'intenzione, seppure implicita, di rinunciarvi¹⁶, appariva evidente che, a differenza delle ipotesi previste nella legislazione precedente, i nuovi casi di revoca introdotti dal 1940 in poi si configuravano in termini di sanzione e perseguivano un chiaro intento punitivo.

È proprio alla luce degli abusi dello strumento della revoca della cittadinanza tra le due guerre mondiali, perpetrati allo scopo di negare agli individui il diritto ad avere diritti – e della loro reiterazione nel corso della Guerra Fredda – che si consolida l'orientamento secondo il quale la cittadinanza è essa stessa oggetto di un diritto. Tale orientamento trova espressione non solo sul piano internazionale, ma anche sul piano costituzionale. Si collocano in tale contesto le norme delle Costituzioni successive alla Seconda guerra mondiale che garantiscono il diritto alla cittadinanza¹⁷, ovvero vietano o subordinano a rigide condizioni la revoca della cittadinanza¹⁸, nonché la copiosa giurisprudenza della Corte suprema statunitense in materia.

In tale rinnovato contesto, la revoca della cittadinanza, a partire dagli anni ottanta dello scorso secolo, restava relegata tra le misure dormienti dell'ordinamento, oggetto di limitata disciplina e di sporadiche applicazioni. Nei primi anni duemila, tuttavia, due fattori hanno contribuito al *revival* della revoca della cittadinanza in tutti gli ordinamenti considerati: da una parte, le frequenti crisi migratorie e il fallimento delle politiche del multiculturalismo hanno in-

¹⁵ Sulla Seconda Guerra Mondiale e la Guerra Fredda come eventi cruciali per l'introduzione dell'idea della cittadinanza condizionata alla sussistenza del rapporto di fedeltà con lo Stato, v. in particolare M.J. GIBNEY, *Should Citizenship be Conditional? The Ethics of Denationalization*, in *The Journal of Politics*, 2013, pp. 646-658.

¹⁶ Come emergeva dalla lettera di accompagnamento del progetto di adozione del *Nationality Act* inviata al Presidente Roosevelt dalla commissione di studio incaricata della codificazione e revisione delle leggi sulla cittadinanza, nella quale le ipotesi di revoca della cittadinanza erano descritte come «*merely intended to deprive persons of American nationality when such persons, by their own acts, or inaction, show that their real attachment is to the foreign country an not to the United States*», cit. in Supreme Court of the United States, *Perez v. Brownell*, 365 U.S. 44 (1958).

¹⁷ Cost. Portogallo, art. 26.

¹⁸ Cost. Germania, art. 16; Cost. Italia, art. 22; Cost. Spagna, art. 11 c. 2; Cost. Portogallo, art. 30 c. 4; Instrument of Government Svezia, art. 7 c. 2.

dotto all'introduzione di controlli più rigidi sul rispetto delle procedure di naturalizzazione, ampliando e precisando i casi di revoca della cittadinanza per frode. Si è trattato, peraltro, di riforme parallele a quelle che hanno determinato l'inasprimento delle condizioni dell'acquisto della cittadinanza dopo la nascita. Dall'altra, a partire dall'attentato alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001, nell'ambito delle misure di contrasto al terrorismo di matrice *jihadista*, molti Paesi hanno introdotto misure di revoca della cittadinanza, sulla base di un'interpretazione estensiva della risoluzione delle Nazioni Unite n. 2178 del 24 settembre 2014¹⁹.

La risoluzione, allo scopo di contrastare il fenomeno del terrorismo internazionale, prevede il ritiro dei permessi di soggiorno e dei documenti di viaggio, eventualmente anche nei confronti dei cittadini, nonché la revoca della cittadinanza, ponendo non pochi dubbi di compatibilità con il diritto internazionale²⁰. Ad ogni modo, in tale contesto, molti Stati, in particolare nell'area dell'Unione Europea, hanno modificato le leggi che regolano la cittadinanza, introducendo nuovi casi di revoca ed ampliando i poteri degli organi preposti²¹.

2. Crisi del multiculturalismo, lotta al terrorismo e revoca della cittadinanza

Come accennato, a partire dai primi anni duemila, buona parte dei Paesi occidentali hanno mostrato particolare interesse per lo strumento della revoca della cittadinanza, nell'ambito delle riforme, in senso restrittivo, delle politiche migratorie, oltre che del rafforzamento delle misure di contrasto al terrorismo. Nell'intento dei legislatori, infatti, sia la violazione delle regole per l'acquisto della cittadinanza, che la partecipazione o la realizzazione di atti terroristici, sono considerate piena espressione della rottura del patto di fedeltà tra individuo e Stato, il cui esito più naturale non può che tradursi nella revoca dello *status* di cittadino.

¹⁹ Per un'analisi più approfondita si rinvia a C. CIPOLLETTI, *La privazione della cittadinanza nel contrasto ai foreign terrorist fighters e il diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, pp. 117-156.

²⁰ Cfr. in tal senso L. PANELLA, *Sulla revoca della cittadinanza come misura degli Stati per combattere il fenomeno dei foreign fighters*, in *Federalismi.it*, 2015, pp. 1-22.

²¹ Anche le misure di attuazione della risoluzione non appaiono pienamente compatibili con il diritto alla cittadinanza che si è consolidato nel diritto internazionale, né hanno sortito adeguati benefici in termini di contrasto al terrorismo, come rileva C. CASIELLO, *La strategia di contrasto ai foreign fighters e la revoca della cittadinanza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2017, pp. 341-380.

2.a. La revoca della cittadinanza ottenuta con frode

Si giustificano nel senso della rottura del patto di fedeltà tra individuo e Stato le disposizioni che prevedono la revoca della cittadinanza ottenuta con frode, previste in tutti gli ordinamenti considerati in questo studio. La rottura del patto di fedeltà, inoltre, è considerata di tale gravità da consentire di ammettere, in molti ordinamenti, la revoca per frode anche qualora dal provvedimento derivi l'apolidia dell'individuo.

L'unica eccezione è rappresentata dalla Svezia, dove, nel rispetto dell'art. 7 comma 2 della Costituzione, non è ammessa alcuna forma di perdita involontaria della cittadinanza, indipendentemente dai criteri di acquisto²². Diverse commissioni di inchiesta sulla possibile introduzione della revoca della cittadinanza svedese acquistata con frode – che peraltro richiederebbe una revisione costituzionale – si sono infatti concluse nel senso dell'abbandono di eventuali progetti di riforma, in considerazione dei potenziali effetti discriminatori di tale misura tra cittadini per nascita e cittadini naturalizzati, delle problematiche connesse con lo *status* dei familiari, nonché con l'esecuzione delle decisioni²³.

Con l'eccezione della Svezia, dunque, la revoca della cittadinanza acquistata per frode è prevista anche negli ordinamenti che prevedono divieti costituzionali di revoca dello *status* di cittadino. Emblematico è il caso degli Stati

²² Secondo l'art. 7 c. 2 dell'*Instrument of Government*, nessun cittadino del regno può essere privato della cittadinanza. Come stabilisce il *Regeringskansliets rättsdatabaser*, art. 14, resta ammessa esclusivamente la perdita della cittadinanza per residenza all'estero, che tuttavia si applica in presenza di condizioni particolarmente restrittive. Perché la cittadinanza sia revocata, infatti, è necessario che il cittadino sia nato all'estero, non sia mai stato domiciliato in Svezia e non dimostri alcun legame con tale Paese. Anche in tal caso, può essere ad ogni modo consentita la conservazione della cittadinanza previa richiesta, che deve essere inoltrata entro il compimento del ventunesimo anno di età e la revoca è esclusa qualora dalla sua applicazione derivi l'apolidia dell'individuo.

²³ Nel 1994, una Commissione d'inchiesta ha esaminato la possibilità di introduzione della revoca della cittadinanza in caso di frode nelle procedure di naturalizzazione. Come concluso dalla Commissione, tuttavia, nonostante la gravità delle frodi nell'acquisto della cittadinanza, gli svantaggi dell'applicazione della misura della denaturalizzazione erano tali da sconsigliarne l'introduzione. In particolare, si sottolineava il problema della discriminazione tra i cittadini svedesi per nascita e i cittadini per naturalizzazione, che sarebbero stati soggetti alla misura della revoca, nonché le problematiche connesse con lo *status* dei familiari e con l'esecuzione delle decisioni. Il rapporto di una nuova commissione di inchiesta, nel 2006, suggeriva l'introduzione della misura della revoca della cittadinanza nel caso di frodi. La riforma, tuttavia, al momento in cui si scrive, non è stata adottata. Su tali sviluppi, v. H. BERNITZ, *Country Report: Sweden*, EUDO Citizenship Observatory, 2012, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2012/03, pp. 1-21, in part. 6-7.

Uniti, dove, a fronte dell'assoluta esclusione di ogni forma di revoca della cittadinanza acquistata per nascita, sulla base della giurisprudenza della Corte suprema che riconosce al diritto alla cittadinanza valore costituzionale, per effetto del XIV emendamento, resta ammessa la revoca della naturalizzazione, che, formalmente prevista per sanzionare i casi di frode, falsa rappresentazione o omissione di fatti rilevanti nel corso del procedimento, ha finito per essere oggetto di usi strumentali a fini politici²⁴.

Analogamente, in Germania, nonostante il divieto di revoca della cittadinanza di cui all'art. 16 Cost., introdotto nella memoria degli abusi del regime nazista, la revoca della naturalizzazione ottenuta con frode è costantemente ammessa sulla base di una lettura restrittiva del divieto costituzionale, che esclude la naturalizzazione, nella sua qualità di atto amministrativo, dalle ipotesi vietate dalla disposizione²⁵.

Nel Regno Unito, il potere di revoca della naturalizzazione ottenuta con frode, previsto nel *British Nationality Act* ma caduto di fatto in disuso a partire dagli anni settanta del XIX secolo²⁶, ha trovato conferma nel *British Nationality Act* del 1981. Il dibattito parlamentare sulla conferma dei poteri di revoca del Segretario di Stato è stato lungo e complesso, ma si è concluso positivamente, sulla base della considerazione secondo la quale ai cittadini naturalizzati o registrati non è riconosciuto un diritto ma è concesso un privilegio, che può essere soppresso nel caso di comportamenti incompatibili con il dovere di fedeltà nei confronti dello Stato. Nelle parole di Lord McKay, «*Citizenship is a privilege, and we think it reasonable that there should be power in the last resort to deprive someone who has voluntarily sought our citizenship (...) and who then acts against the interests of this country or behaves in a way that brings discredit on the grant of citizenship to him*»²⁷. Sulla base dell'art. 40 BNA nella formulazione del 1981, così, si attribuiva al Segretario di Stato il potere di revoca della cittadinanza nel caso di frode, falsa rappresentazione o occultamento di fatti materiali nel corso del processo di naturalizzazione o registrazione²⁸.

²⁴ Su cui si v. in dettaglio i par. 4.a, 4.b. e 4.c.

²⁵ Sulla questione del superamento del divieto di revoca, in relazione con il diritto alla cittadinanza in Germania, si veda in dettaglio il par. 3.d.

²⁶ L'uso limitato dei poteri di revoca della cittadinanza non ne impedì tuttavia l'applicazione con effetti discriminatori. Sugli effetti discriminatori del potere di revoca sulla base delle leggi del 1914 e 1918, cfr. D. TROY, *Governing Imperial Citizenship: a Historical Account of Citizenship Revocation*, in *Citizenship Studies*, 2019, pp. 304-319.

²⁷ Cit. in M.J. GIBNEY, *The Deprivation of Citizenship in the United Kingdom: A Brief History*, in *Immigration, Asylum and Nationality Law*, 2014, pp. 326-335, in part. 330.

²⁸ BNA 1981, art. 40(1): «*Subject to the provisions of this section, the Secretary of State*

2.b. *Revoca della cittadinanza e terrorismo*

Come accennato, un numero crescente di Paesi della tradizione liberale ha ampliato le ipotesi di perdita involontaria della cittadinanza, introducendo tale misura a garanzia dell'interesse nazionale alla sicurezza, in particolare nell'ambito degli strumenti di contrasto alla minaccia terroristica.

In tali ipotesi, salvo rare eccezioni, il provvedimento di revoca della cittadinanza costituisce un atto amministrativo, adottato dal Ministro competente o dal Governo²⁹. Nell'ambito delle fattispecie in presenza delle quali può essere adottato il provvedimento, la tradizionale ipotesi di comportamenti che implicino un pregiudizio pubblico e/o che denotino il venir meno del rapporto di fedeltà tra l'individuo e lo Stato³⁰ è stata integrata, a partire dai primi anni duemila, da specifiche ipotesi di revoca per atti di terrorismo³¹.

Il provvedimento è adottato, in alcuni casi, in seguito o in presenza di condotte riconducibili a ipotesi reato³². La cittadinanza è revocata a seguito di condanna del cittadino per specifici reati, ad esempio, in Francia, dove il Codice civile del 1945, molto prima degli attentati del 2001, nell'escludere

may by order deprive any British citizen to whom this subsection applies of his British citizenship if the Secretary of State is satisfied that the registration or certificate of naturalisation by virtue of which he is such a citizen was obtained by means of fraud, false representation or the concealment of any material fact».

²⁹ Il provvedimento è adottato dal Ministro dell'interno o dal Ministro competente in materia di cittadinanza nel Regno Unito, in Italia, Lussemburgo, Danimarca, a Malta, in Canada, in Australia e Nuova Zelanda. È competente il Ministro della giustizia nei Paesi Bassi e in Irlanda. Infine, il provvedimento di revoca è adottato collegialmente dal Governo in Francia e a Cipro. Residuali sono i casi nei quali la revoca è disposta con un provvedimento giudiziario, come avviene in Belgio e Danimarca.

³⁰ Cod. della cittadinanza Belgio, art. 23; Cod. civ. Francia, art. 25; legge sulla cittadinanza Paesi Bassi, art. 14; legge sulla cittadinanza Danimarca, art. 8; legge sulla cittadinanza Irlanda, art. 19(1)(b); legge sulla cittadinanza Regno Unito, art. 40; legge sulla cittadinanza Grecia, art. 17; legge sulla cittadinanza Cipro, art. 113; legge sulla cittadinanza Malta, art. 14; legge sulla cittadinanza Australia, art. 34, 36; legge sulla cittadinanza Nuova Zelanda, art. 16(a).

³¹ Cod. della cittadinanza Belgio, art. 23(1-2); Cod. civ. Francia, art. 25; legge sulla cittadinanza Germania, art. 28; legge sulla cittadinanza Italia, art. 10 *bis*; legge sulla cittadinanza Paesi Bassi, art. 14(2)(b); legge sulla cittadinanza Danimarca, art. 8(b); legge sulla cittadinanza Regno Unito, art. 40(2), 40(4a)(b); legge sulla cittadinanza Austria, art. 33(2); legge sulla cittadinanza Finlandia, art. 33(bis); legge sulla cittadinanza Australia, art. 36(B)(1)(a)(i-ii).

³² Cod. della cittadinanza Belgio, art. 23(1); Cod. civile Francia, art. 25 (2)(3); legge sulla cittadinanza Cipro, art. 113(3)(c); legge sulla cittadinanza Malta, art. 14(2)(c); legge sulla cittadinanza Australia, art. 36(D)(1)(a-b). Sugli aspetti problematici della revoca della cittadinanza come sanzione penale, M. TRIPKOVIC, *Renouncing Criminal Citizens: Patterns of Denationalization and Citizenship Theory*, in *Punishment and Society*, 2022, pp. 1-23.

ogni forma di revoca dalla cittadinanza fondata su pregiudizi razziali, confermava tuttavia la possibilità della revoca nelle ipotesi di condanna del cittadino per reati contro la sicurezza dello Stato. La misura veniva confermata nella riforma del 1993, a seguito della quale la *déchéance de la nationalité* veniva ribadita dagli art. 25 e 25-1 Cod. civ. Le disposizioni, soggette a rarissime applicazioni fino agli anni novanta dello scorso secolo, sono tornate al centro del dibattito pubblico nel contesto della riflessione sulla necessità di rafforzare le garanzie di sicurezza pubblica alla luce dei fenomeni della crisi sociale che in quegli anni ha indotto a dubitare delle politiche assimilazionistiche francesi e del terrorismo, sia interno che internazionale. In tale rinnovato contesto, la legge del 19 giugno 1996, *Tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, completava l'art. 25 Cod. civ., prevedendo che la decadenza dalla cittadinanza francese potesse essere disposta anche nel caso in cui un cittadino fosse stato condannato per un crimine o un delitto che costituisse un atto di terrorismo. La misura di carattere amministrativo, tuttora in vigore, può essere adottata con decreto motivato del Governo, previo parere del Consiglio di Stato³³, solo nei confronti di cittadini per acquisizione³⁴ e deve essere disposta entro il termine di 15 anni dalla commissione del reato³⁵. L'estrema severità della misura si giustifica in ragione della particolare gravità degli atti di terrorismo, considerati come espressione di rottura radicale del patto repubblicano³⁶. La revoca della cittadinanza, inizialmente oggetto di applicazione in casi sporadici, ha assunto un ruolo significativo nel contesto – a partire dal 2012 – della crescente tensione determinata dagli attacchi terroristici perpetrati da movimenti fondamentalisti anche in Europa, e in particolare in Francia. Proprio nel 2012, infatti, è stata disposta la decadenza dalla cittadinanza *ex*

³³ Come stabilito dall'art. 61 del decreto n. 93-1362 del 30 dicembre 1993, che disciplina il procedimento di decadenza dalla cittadinanza, il Ministro incaricato notifica all'interessato i motivi di fatto e di diritto che giustificano la decadenza dalla cittadinanza. L'interessato ha un termine di un mese per opporre le proprie osservazioni. Scaduto il termine, il Governo può dichiarare con decreto motivato, adottato previo parere del Consiglio di Stato, che l'interessato è stato privato della cittadinanza francese. Tale decreto può essere oggetto di ricorso al Consiglio di Stato.

³⁴ Code civil, art. 25.

³⁵ Code civil, art. 25-1, che dispone il termine di 15 anni per le ipotesi di terrorismo e di 10 anni negli altri casi.

³⁶ Cfr. in tal senso Conseil constitutionnel, arrêt n 96-377 DC, 16.7.1996, *Observations du Gouvernement en réponse aux saisines du Conseil constitutionnel en date du 20 juin 1996 et 24 juin 1996 par plus de soixante sénateurs et plus de soixante députés*, punto III.

art. 25 Cod. civ. a carico di un cittadino francese che aveva ottenuto la cittadinanza per dichiarazione ma aveva anche conservato quella del suo Paese d'origine, a seguito della condanna per la partecipazione ad un'associazione criminale che aveva l'obiettivo di porre in essere atti terroristici.

Sul modello francese, in Belgio, la legge del 4 dicembre 2012, oltre a riformare in senso restrittivo le regole di acquisto della cittadinanza dopo la nascita, è intervenuta anche sui poteri di revoca, inserendo nel Codice della cittadinanza il nuovo articolo 23-1, che prevede la revoca in conseguenza della condanna alla pena detentiva per almeno cinque anni per una serie di gravi reati, individuati attraverso il rinvio alle relative disposizioni del Codice penale, tra i quali in particolare la partecipazione ad attività di gruppi terroristici. L'inversione del rapporto tra integrazione e cittadinanza, in base al quale quest'ultima, a partire dalla riforma del 2012, è considerata quale risultato e non presupposto della prima, dunque, oltre a giustificare l'introduzione di criteri più restrittivi per l'acquisto della cittadinanza per dichiarazione, si esprime anche attraverso il rafforzamento del potere di revoca³⁷. La misura della revoca della cittadinanza, in realtà, veniva già utilizzata prima del 2012 nei confronti di cittadini che avessero commesso reati di matrice terroristica, considerati alla stregua di gravi violazioni dei doveri di cittadinanza³⁸. Ad ogni modo, la precisazione, attraverso il rinvio alle specifiche fattispecie penali, era espressione della rilevanza del contrasto al terrorismo per i Governi europei in quel frangente storico. La revoca della cittadinanza belga per atti di terrorismo può essere disposta in relazione a reati commessi entro il termine di dieci anni dall'acquisto della cittadinanza, ad eccezione dei reati internazionali, per i quali non è previsto alcun limite.

La rilevanza della revoca della cittadinanza come strumento di contrasto al terrorismo è stata ulteriormente confermata con la riforma del 2015, adottata sull'onda emotiva degli attentati di Parigi presso la redazione di *Charlie Hebdo*, che introduceva nel Codice belga della cittadinanza il nuovo art. 23-2, dedicato esclusivamente ai cittadini che si fossero macchiati di reati di matrice terroristica. Il nuovo articolo, peraltro, amplia le fattispecie penali in presenza

³⁷ D. DE JONGHE, M. DOUTREPONT, *Le Code de la nationalité belge, version 2013. De «Sois Belge et intègre-toi » à «Intègre-toi et sois Belge»... (Troisième partie)*, in *Journal des Tribunaux*, 2013, pp. 353-359.

³⁸ Ad esempio, nel 2009, la Corte di appello di Bruxelles revocava la cittadinanza belga di un individuo in possesso di doppia cittadinanza, belga e tunisina, in seguito alla condanna per diversi reati di matrice terroristica: Cour d'appel de Bruxelles, 26.1.2009. Analoghe misure sono state adottate in casi simili: Cour d'appel de Bruxelles, 7.1.2010; Cour d'appel de Antwerp, 17.11.2010.

delle quali può essere disposta la revoca della cittadinanza, prevedendo non solo atti direttamente volti a commettere attentati terroristici, ma anche l'istigazione al terrorismo, l'addestramento e i viaggi con finalità terroristiche. Anche in questo caso, la misura della revoca può essere disposta nei confronti di cittadini condannati alla pena detentiva per almeno cinque anni, ma è escluso il termine di dieci anni dall'acquisto della cittadinanza.

Nei Paesi Bassi, l'art. 14 comma 2 della legge sulla cittadinanza, così come riformata nel 2010 e 2016, prevede che il Ministro della giustizia possa disporre la revoca della cittadinanza dei cittadini che siano stati condannati con sentenza passata in giudicato per i reati previsti dai libri I-IV del Codice penale, punibili con non meno di otto anni di reclusione³⁹. In particolare, tra le ipotesi previste, rientrano gli atti di terrorismo *ex art. 205 Cod. pen.*, che puniscono la realizzazione, ovvero la partecipazione e il supporto ad attentati terroristici. Un analogo provvedimento di revoca può essere inoltre disposto anche nei casi di condanna per i reati di reclutamento di militari per servizio militare all'estero senza il permesso del Re, genocidio, crimini di guerra, ovvero crimini contro l'umanità così come definiti dallo Statuto di Roma. Tali misure, ad ogni modo, non possono essere disposte nel caso in cui ne derivi l'apolidia dell'individuo⁴⁰.

Anche in Danimarca – il primo dei Paesi scandinavi ad introdurre, oltre alle ipotesi di perdita volontaria della cittadinanza, misure di revoca, in conseguenza di frode nelle procedure di acquisto della cittadinanza ovvero di comportamenti seriamente pregiudizievoli nei confronti dello Stato – l'art. 8(b) della legge sulla cittadinanza prevede la revoca della cittadinanza nei confronti di cittadini che siano stati condannati per reati di particolare gravità⁴¹. In particolare, possono essere privati della cittadinanza i cittadini condannati per i reati di cui ai capitoli 12 e 13 del Codice penale, dedicati rispettivamente ai delitti contro l'indipendenza e la sicurezza dello Stato – che punisce gli atti volti a sostenere potenze straniere in contesti bellici – e ai delitti contro la Costituzione e le autorità supreme dello Stato e al terrorismo. La revoca della cittadinanza come misura reattiva in conseguenza di ulteriori reati, ovvero nel caso di frode, è disposta dalle autorità giudiziarie. Analogamente, in Finlandia la revoca della cittadinanza può essere disposta, oltre che nei casi di frode⁴², a seguito di reati di particolare gravità: sulla base dell'art. 33 *bis* – introdotto

³⁹ Rijkswet op het Nederlanderschap (1984), art. 14 c. 2.

⁴⁰ Rijkswet op het Nederlanderschap (1984), art. 14 c. 6.

⁴¹ Bekendtgørelse af lov om dansk indfødsret, art. 8(b) c. 1.

⁴² Legge sulla cittadinanza, art. 33.

nel 2019⁴³ – la revoca della cittadinanza è disposta nei confronti di individui in possesso di doppia cittadinanza condannati con sentenza passata in giudicato per una serie di reati, tra i quali in particolare tradimento e terrorismo, individuati tramite rinvio alle relative disposizioni del Codice penale.

Anche in Italia, nonostante il divieto di revoca della cittadinanza *ex art. 22 Cost.*, il decreto legge n. 113⁴⁴, convertito in legge n. 132 del 1 dicembre dello stesso anno, ha introdotto nella legge sulla cittadinanza il nuovo art. 10 *bis*, che reintroduce, per la prima volta dalla caduta del regime fascista, un'ipotesi di revoca della cittadinanza nel caso di condanna per una serie piuttosto eterogenea di reati, che includono anche, ma non solo, atti di matrice terroristica⁴⁵. La misura, come si legge nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, si allinea dunque al *trend* dei Paesi europei, che negli anni più recenti hanno introdotto misure sulla cittadinanza improntate ad un carattere più restrittivo – con riferimento tanto all'acquisto che alla revoca – come reazione alla crisi migratoria e al fenomeno del terrorismo internazionale. La disposizione, ancora non applicata al momento in cui si scrive, ha suscitato un vivace dibattito dottrinario, nel quale sono sin da subito emersi numerosi profili di incostituzionalità⁴⁶.

⁴³ Con legge n. 564, 26.4.2019.

⁴⁴ Intitolato *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.*

⁴⁵ D.l. n. 113/2018, art. 14 c. 1.

⁴⁶ Il decreto e la legge di conversione, nella loro interezza, hanno suscitato forti critiche da parte della dottrina, sia sul profilo formale – per la carenza dei presupposti di necessità e urgenza e la disomogeneità dei contenuti – sia sul piano sostanziale. Si vedano in tal senso i pareri rilasciati nel corso dell'*iter legis*, tra i quali il parere dell'Asgi, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113*, 15.10.2018, disponibile al sito internet: <https://www.asgi.it/>, nonché A. PACE, *Parere pro-veritate sulla legittimità costituzionale del c.d. decreto legge "sicurezza e immigrazione"*, 18.10.2018, *ivi* (ultimo accesso: 14.5.2022). Tra le audizioni, cfr. M. BENVENUTI, *Audizione resa il 16 ottobre 2018 innanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione I (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante "Conversione in legge 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"*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, pp. 165-171, e M. RUOTOLO, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto "sicurezza e immigrazione")*.

La revoca della cittadinanza a seguito di reati, tuttavia, non costituisce una regola assoluta. Sono frequenti, infatti, i casi nei quali il provvedimento è disposto in presenza di generici comportamenti, che non necessariamente configurano ipotesi di reato. In tali ultime ipotesi, evidentemente, la discrezionalità delle autorità amministrative preposte all'adozione del provvedimento è particolarmente ampia.

Nei Paesi Bassi e in Danimarca, a fianco ad ipotesi di revoca della cittadinanza connesse a reati, la legge prevede anche la revoca in assenza di ipotesi di reato. Secondo l'art. 14 comma 4 della legge olandese sulla cittadinanza, il Ministro può disporre la denazionalizzazione, ogni qual volta risulti dalla condotta dell'individuo l'adesione, trovandosi all'estero, ad una delle organizzazioni considerate pericolose per la sicurezza nazionale del Regno. L'elenco delle organizzazioni pericolose per la sicurezza nazionale è compilato dallo stesso Ministro della giustizia e comprende, attualmente, tre organizzazioni terroristiche islamiche: *Al-Qaeda*, *Isis* e *Tahrir al-Sham*, oltre alle organizzazioni ad esse associate. La revoca è così disposta sulla base di prove di adesione a tali organizzazioni, di carattere riservato, fornite dai servizi segreti e di *intelligence*. I soggetti destinatari della misura, trovandosi all'estero, non ricevono alcuna notifica del provvedimento, che è invece pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dei Paesi Bassi⁴⁷. Se l'obiettivo della revoca della cittadinanza a seguito di condanna per reati di matrice terroristica è quello di espellere dal territorio olandese individui ritenuti pericolosi per la sicurezza nazionale, la revoca per la semplice adesione alle organizzazioni terroristiche mira evidentemente ad impedirne il rientro in patria. Analogamente, in Danimarca la revoca della cittadinanza può essere disposta dal Ministro degli esteri e dell'integrazione anche in mancanza di condanna per eventuali reati, nel caso di comportamenti che comportino un serio pregiudizio per i c.d. interessi vitali dello Stato⁴⁸.

*Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato in relazione all'esame in sede referente del disegno di legge n. 840 (d.l. 113/2018-sicurezza pubblica), Roma, 16.10.2018, in Osservatorio costituzionale, 2018, pp. 173-176. Tra i contributi critici della dottrina nell'imminenza della conversione in legge del decreto si veda anche 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*, 2018, pp. 167-199.*

⁴⁷ Sulla distinzione tra revoca della cittadinanza di carattere reattivo e proattivo nei Paesi Bassi, cfr. T.L. BOEKESTEIN, G.-R. DE GROOT, *Discussing the Human Rights Limits on Loss of Citizenship: a Normative-Legal Perspective on Egalitarian Arguments Regarding Dutch Nationality Laws Targeting Dutch-Moroccans*, in *Citizenship Studies*, 2019, pp. 320-337.

⁴⁸ Bekendtgørelse af lov om dansk indfødsret, art. 8(b) c. 3.

Non è prevista la necessità che l'individuo abbia commesso specifici reati per la revoca della cittadinanza austriaca, prevista – in seguito alle riforme del 2015 e del 2021, adottate nell'ambito delle misure di contrasto alla minaccia terroristica – nel caso di arruolamento volontario del cittadino in un esercito straniero⁴⁹ e nel caso di comportamenti, commessi da parte di cittadini al servizio di Paesi stranieri, che danneggino in modo significativo gli interessi nazionali⁵⁰. L'art. 33 comma 2 della legge sulla cittadinanza, introdotto con la legge di riforma del 2015, aggiunge inoltre le ipotesi di revoca a carico dei cittadini che partecipino volontariamente e attivamente ad ostilità all'estero nell'ambito di gruppi armati organizzati. Il riferimento a gruppi armati non necessariamente qualificati in termini di esercito nazionale mira a punire con la revoca della cittadinanza i cittadini austriaci che si uniscano alla *jihād*. In effetti, la norma ha trovato applicazione per la prima volta nel 2017, nei confronti di un cittadino condannato a tre anni di reclusione per atti terroristici. Con la legge di riforma del 2021⁵¹, inoltre, le fattispecie in base alle quali può essere disposta la revoca della cittadinanza sono state ulteriormente ampliate, con l'inclusione del finanziamento e della semplice adesione ad un'organizzazione terroristica, dell'incitamento ad atti di terrorismo e di viaggi a scopo terroristico⁵². In queste ultime ipotesi, la revoca è disposta a seguito di condanna per i reati individuati tramite rinvio alle relative disposizioni del Codice penale.

In Germania, il divieto costituzionale di revoca della cittadinanza non ha impedito di estendere le ipotesi di perdita, consentite sulla base del medesimo articolo, ai casi in cui il cittadino tedesco, senza l'autorizzazione del Ministro federale della difesa ovvero di un organo designato da quest'ultimo, si arruoli volontariamente nelle forze armate o in un'organizzazione militare comparabile di un paese straniero di cui possedesse la cittadinanza, salvo che non sia stato autorizzato sulla base di un accordo intergovernativo.

Il Regno Unito si distingue nel panorama del diritto comparato per la particolare ampiezza dei poteri concessi al Segretario di Stato nel disporre la revoca della cittadinanza e, specularmente, per le ridotte garanzie per l'individuo che ne sia destinatario, con riferimento, non solo, in via diretta, al diritto alla cittadinanza, ma anche, in via indiretta, alla violazione di ulteriori diritti fondamentali, per effetto dell'adozione del provvedimento. L'ampliamento dei poteri di revoca si è realizzato nel contesto, da una parte, della crisi delle po-

⁴⁹ Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft, art. 32.

⁵⁰ Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft, art. 33 c. 1.

⁵¹ Legge n. 162/2021.

⁵² Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft, art. 33 c. 3.

litiche multiculturali che hanno trovato espressione in particolare negli scontri etnici nella città di Oldham, e, dall'altra, dall'emergenza determinata dal terrorismo internazionale, innescata dagli attacchi alle Torri Gemelle dell'11 settembre. È stato in tale clima che, con il White Paper *Secure Borders, Safe Haven*, si è aperto il dibattito che ha condotto all'adozione, nel 2002, del *Nationality, Immigration and Asylum Act*, il quale, oltre a rafforzare in senso restrittivo le condizioni per l'accesso alla naturalizzazione, ha ampliato i casi di revoca della cittadinanza, sostituendo i casi elencati nella versione originaria dell'art. 40 del *British Nationality Act* con una clausola generale, che prevede l'applicazione di tale misura ogni qual volta il Segretario di Stato ritenga che un cittadino abbia agito in modo «*seriously prejudicial to the interests of the UK*». La discrezionalità del Segretario di Stato, inoltre, è stata ulteriormente estesa dapprima con l'*Immigration, Asylum and Nationality Act* del 2006 e successivamente con l'*Immigration Act* del 2014⁵³.

Sul modello inglese, l'art. 21 lett. b) della legge sulla cittadinanza irlandese prevede, sin dal testo originario, oltre ad ipotesi di rinuncia alla cittadinanza⁵⁴, la revoca della naturalizzazione, che può essere disposta dal Ministro della giustizia nei casi di mancanza di fedeltà nei confronti della nazione e lealtà verso lo Stato. La misura, dormiente dal 1956, anno di adozione della legge sulla cittadinanza, ha trovato applicazione per la prima volta nel 2018: l'applicazione nei confronti di un cittadino naturalizzato condannato per la partecipazione ad attentati di matrice terroristica dimostra ad ogni modo un grado di cautela maggiore rispetto alle autorità inglesi nell'esercizio di tale problematica competenza.

Il rapporto tra i rinnovati poteri di revoca e il diritto alla cittadinanza appare sin da subito problematico. Così come sul piano internazionale, tuttavia, anche sul piano costituzionale la garanzia del diritto alla cittadinanza resta generalmente minima.

3. Diritto alla cittadinanza e limiti alla revoca

Come accennato, sono residuali i Paesi nei quali il diritto alla cittadinanza impone forti limiti ai poteri di revoca sul piano costituzionale. Emblematico, in tal senso, è il caso degli Stati Uniti. Analogamente, anche in Canada, alla

⁵³ Sull'evoluzione storica della progressiva espansione dei poteri di revoca della cittadinanza, cfr. M.J. GIBNEY, *The Deprivation of Citizenship in the United Kingdom: A Brief History*, cit. Sugli strumenti di revoca della cittadinanza nel Regno Unito, nella prospettiva del bilanciamento tra diritto alla cittadinanza e sicurezza nazionale, si rinvia al par. 3.b.

⁵⁴ Irish Nationality and Citizenship Act, art. 21.

limitata previsione, sul piano legislativo, di strumenti di revoca corrisponde l'affermazione del diritto alla cittadinanza nella giurisprudenza. Al contrario, la revoca della cittadinanza finisce per godere in genere di ampia giustificazione sul piano costituzionale. In primo luogo, anche laddove sia riconosciuto il carattere di diritto fondamentale della cittadinanza, quest'ultimo è ritenuto possibile oggetto di bilanciamento con contrapposti interessi dello Stato, tra i quali in particolare la sicurezza nazionale, come nel caso del Regno Unito e dell'Australia. Inoltre, la revoca è generalmente ammessa sulla base di un'interpretazione espansiva delle ipotesi di perdita della cittadinanza, che consente di superare gli eventuali divieti di revoca, come nel caso della Germania, ovvero sulla base di letture restrittive del diritto alla cittadinanza. Sotto tale ultimo profilo, frequenti sono i casi nei quali la titolarità del diritto alla cittadinanza è riservata a specifiche categorie di cittadini: in molti Paesi, se la revoca dei cittadini per nascita è considerata incostituzionale, è invece ammessa la revoca della naturalizzazione, considerata espressione di un legame meno stabile tra l'individuo e lo Stato. Emblematico, in tal senso, è il caso degli Stati Uniti. In varie ipotesi, sulla base di un'interpretazione minima del diritto alla cittadinanza, nell'intento di evitare situazioni di apolidia, la revoca è riservata solo agli individui in possesso di doppia cittadinanza. Gli aspetti problematici di tutti gli approcci considerati sono evidenti, con particolare riferimento alla scarsa coerenza del fondamento teorico del diritto alla cittadinanza, dei suoi caratteri e dei suoi limiti, specie in rapporto con il principio di sovranità nazionale, di cui la cittadinanza sembra essere considerata ancora una delle principali espressioni.

3.a. Birthright citizenship, diritto alla cittadinanza e limiti alla revoca negli Stati Uniti e in Canada

Nel panorama del diritto comparato, gli Stati Uniti offrono garanzie eccezionali di tutela del diritto alla cittadinanza, che rendono ammissibile la revoca in casi estremamente limitati. Le misure di revoca della cittadinanza introdotte nel contesto della Seconda guerra mondiale, infatti, sono state sottoposte sin da subito allo scrutinio della Corte suprema, chiamata a verificare la legittimità dell'intervento del Congresso in materia. Cruciale, in tal senso, è la celebre trilogia della Corte Warren, che, nel 1958, si pronunciò sulla questione della compatibilità con la Costituzione delle misure di revoca della cittadinanza, acquistata per nascita sul territorio, nei casi *Perez v. Brownell*⁵⁵,

⁵⁵ Supreme Court of the United States, *Perez v. Brownell*, 365 U.S. 44 (1958).

*Trop v. Dulles*⁵⁶ e *Nishikawa v. Dulles*⁵⁷. Si trattò di casi che videro la Corte suprema divisa in merito alla ragionevolezza della revoca della cittadinanza come sanzione penale, in particolare con riferimento al bilanciamento tra discrezionalità del Congresso, titolarità della sovranità statale e diritto alla cittadinanza, ma che rappresentano tuttora precedenti che hanno consentito di stabilire limiti rigorosi all'ammissibilità dei poteri di revoca della cittadinanza sul piano costituzionale.

Il caso *Perez* aveva ad oggetto la revoca della cittadinanza di un cittadino americano, che, in violazione dell'art. 401(e) e (j) del *Nationality Act*, aveva fissato la propria residenza in Messico ed esercitato nello stesso Paese il diritto di voto, a scopo di diserzione. Il sig. Perez faceva appello alla Corte suprema contestando che la revoca della cittadinanza non rientrasse tra le competenze del Congresso federale. Nell'opinione di maggioranza si rigettava il ricorso sulla base della considerazione che il potere di revoca della cittadinanza rientrasse tra le competenze riservate al Congresso dalla *necessary and proper clause* e che la misura rispettasse il criterio della ragionevolezza.

In particolare, a giudizio della maggioranza: «a) si può ragionevolmente ritenere che il potere del Congresso di regolare le relazioni estere includa anche l'esercizio del voto da parte di cittadini americani in elezioni politiche straniere, in quanto il Congresso può ritenere che tale attività possa essere causa di serio imbarazzo nelle relazioni internazionali; b) poiché la revoca della cittadinanza di cittadini americani che abbiano partecipato ad elezioni politiche in un Paese straniero ha l'obiettivo di evitare imbarazzi nelle relazioni internazionali, tale competenza rientra nei poteri del Congresso sulla base della *necessary and proper clause*; c) nulla del testo, contesto, storia o intento del XIV emendamento consente di dedurre da tale disposizione alcuna limitazione del potere del Congresso di revocare la cittadinanza»⁵⁸.

All'opinione della maggioranza, tuttavia, non partecipò lo stesso Presidente della Corte suprema, insieme ai giudici Black e Douglas, i quali, nella *dissenting opinion*, negavano il potere del Congresso di revocare la cittadinanza in mancanza di un'espressa volontà di rinuncia da parte dell'interessato, ritenendo che, in caso contrario, fosse violato il diritto fondamentale alla cittadinanza, che, in quanto diritto ad avere diritti⁵⁹, assume valore costituzionale per effetto del XIV emendamento. Poiché, come si legge nella *dissenting opinion*, sulla

⁵⁶ Supreme Court of the United States, *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958).

⁵⁷ Supreme Court of the United States, *Nishikawa v. Dulles*, 356 U.S. 129 (1958).

⁵⁸ Supreme Court of the United States, *Perez v. Brownell*, 365 U.S. 44 (1958).

⁵⁹ L'espressione pare risentire della celebre definizione coniata proprio negli stessi anni da H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, cit.

base della Costituzione americana la sovranità non appartiene al Congresso né al Governo ma agli stessi cittadini, solo questi ultimi hanno il diritto di rinunciare alla cittadinanza, che non può essere revocata contro la loro volontà da alcun potere pubblico. Come sottolineato ancora più chiaramente nella *concurring opinion* dei giudici Douglas e Black, «*we deal here with the right to citizenship created by the Constitution*»: il diritto alla cittadinanza, secondo i giudici costituzionali, dunque, è un diritto costituzionale e, in quanto tale, non può essere oggetto di limitazioni o revoca da parte del Congresso.

Si fonda sulla definizione della cittadinanza quale diritto fondamentale, garantito dalla Costituzione e pertanto non suscettibile di revoca contro la volontà dell'interessato, elaborata nella *dissenting opinion* nel caso Perez, l'opinione di maggioranza del caso *Trop v. Dulles*, redatta dal Chief Justice Warren. Anzi, l'argomentazione fornita a sostegno della decisione – sebbene, come nel caso Perez, adottata da una Corte fortemente divisa⁶⁰ – rafforza ulteriormente il fondamento e l'inderogabilità del diritto alla cittadinanza.

Il caso traeva origine dal ricorso proposto alla Corte suprema contro le sentenze della Corte militare e della Corte di appello che avevano confermato la legittimità della revoca della cittadinanza del sig. Trop, cittadino americano per nascita sul territorio, a seguito di diserzione in applicazione dell'art. 401(g) del *Nationality Act* del 1940.

La Corte suprema, nell'opinione di maggioranza, dichiarava l'incostituzionalità della disposizione per violazione dell'VIII emendamento, in quanto sanzione penale che integrava un'ipotesi di trattamento disumano e degradante, in contrasto con il principio di dignità umana. Come si legge nell'*opinion* redatta dal giudice Warren, «*la revoca della cittadinanza come sanzione penale è vietata dall'VIII emendamento*», in quanto determina «*la distruzione totale dello status dell'individuo nella società. È una forma di punizione più primitiva della tortura, in quanto distrugge l'esistenza politica dell'individuo*»⁶¹. Tanto in particolare se, come nel caso di specie, la revoca della cittadinanza produce l'effetto di determinare l'apolidia dell'individuo. Pertanto, sulla base di tali premesse, citando ancora una volta implicitamente H. Arendt, il giudice Warren conclude che la revoca della cittadinanza determina la perdita del diritto ad avere diritti⁶². La violazione dell'VIII emendamento è a giudizio

⁶⁰ Infatti, all'opinione di maggioranza, redatta dal Chief Justice Warren, aderiscono i giudici Black, Douglas e Whittaker. Redigono opinioni concorrenti i giudici Black, Douglas e Brennan, mentre sono autori di un'opinione dissenziente i giudici Frankfurter, Burton, Clark e Harlan.

⁶¹ Supreme Court of the United States, *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958), § 101.

⁶² Supreme Court of the United States, *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958), § 102: «*In short, the expatriate has lost the right to have rights*».

della Corte tanto più grave in quanto il fondamento ultimo di tale disposizione non è altro che il principio di dignità dell'uomo. Vi è dunque una stretta correlazione, nelle parole del giudice Warren, tra diritto alla cittadinanza e dignità umana, dal momento che ogni individuo gode del diritto alla cittadinanza, che deve considerarsi «sicuro»⁶³ salvo rinuncia volontaria e la cui violazione, ponendosi in contrasto con l'VIII emendamento, contraddice indirettamente il principio di dignità umana.

L'opinione di maggioranza nel caso *Trop* costituisce a tutt'oggi un riferimento essenziale per la definizione del contenuto e degli effetti del diritto alla cittadinanza negli Stati Uniti, sebbene il suo carattere di diritto fondamentale sia costantemente oggetto di discussione. Tanto emerge già dall'opinione dissenziente dei giudici Frankfurter, Burton, Clark e Harlan, i quali, considerando "ambiguo" il diritto alla cittadinanza, contestavano le conclusioni della maggioranza della Corte, sulla base di una visione contrattualistica della cittadinanza. Secondo i giudici dissenzienti, infatti, la titolarità dei diritti e dei privilegi connessi con la cittadinanza impone reciproci obblighi a carico del cittadino, tra i quali in primo luogo il servizio militare. Sulla base di tale impostazione, il Congresso ha il diritto di prevedere per legge che alla violazione di tali doveri possa conseguire la revoca della cittadinanza.

Tale tensione tra cittadinanza come diritto fondamentale, la cui violazione può giungere sino a configurare una violazione della dignità umana, da una parte, e cittadinanza quale *status* oggetto di un rapporto di reciproca obbligazione tra cittadino e Stato, e dunque soggetto a possibilità di revoca da parte di quest'ultimo, pervade tutto il dibattito sul diritto alla cittadinanza negli Stati Uniti negli anni a venire. Resta il fatto che, ad ogni modo, il fondamento costituzionale della cittadinanza e, ancor di più, il suo ruolo fondativo della comunità politica americana, ha consentito di sottoporre a limitazioni rigorose l'uso del potere di revoca da parte del Congresso, come dimostra il caso *Nishikawa v. Dulles*, l'ultima sentenza della trilogia della Corte Warren sulla cittadinanza.

Il caso traeva origine dal ricorso presentato dal sig. Nishikawa, cittadino americano per nascita sul territorio e giapponese *iure sanguinis*, che si era visto revocare la cittadinanza statunitense *ex art.* 401(c) del *Nationality Act* per aver prestato servizio militare per l'esercito giapponese. La Corte suprema accoglieva il ricorso ritenendo che le prove addotte dal Governo a dimostrazione del fatto che il servizio militare fosse stato prestato volontariamente non erano sufficienti. La Corte infatti stabiliva che l'onere della prova degli atti che mani-

⁶³ Supreme Court of the United States, *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958), § 93: «As long as a person does not voluntarily renounce or abandon his citizenship, and this petitioner has done neither, I believe his fundamental right to citizenship is secure».

festino l'implicita volontà di rinuncia alla cittadinanza è a carico del Governo, analogamente a quanto affermato nel caso *Shneiderman v. United States*⁶⁴, relativo alla revoca della naturalizzazione. Anche il caso Nishikawa vedeva la Corte divisa: l'opinione di maggioranza era redatta dal Presidente Warren. Si esprimevano con due opinioni concorrenti i giudici Black e Douglas, da una parte, e Frankfurter e Burton, dall'altra, mentre esprimevano un'opinione dissenziente i giudici Harlan e Clark.

Nell'opinione di maggioranza, nell'annullare la revoca della cittadinanza disposta a carico del ricorrente, la Corte stabiliva che: i) la revoca della cittadinanza può essere disposta solo a seguito di condotte volontarie; ii) sul Governo ricade l'onere della prova degli atti che dimostrino l'espatrio sulla base di prove chiare, convincenti e inequivoche; iii) in considerazione delle gravi conseguenze della revoca della cittadinanza, il Governo ha l'onere di provare la volontarietà degli atti che dimostrino la rinuncia alla cittadinanza.

L'attribuzione dell'onere della prova a carico del Governo è giustificata dalla natura della cittadinanza quale diritto fondamentale: come si legge nell'*opinion* redatta dal giudice Warren, infatti, «*When the Government contends that the basic right of citizenship has been lost, it assumes an onerous burden of proof. Regardless of what conduct is alleged to result in expatriation, whenever the issue of voluntariness is put in issue, the Government must in each case prove voluntary conduct by clear, convincing and unequivocal evidence*»⁶⁵.

A partire dal caso Nishikawa, la regola secondo la quale il diritto alla cittadinanza possa essere oggetto di limitazioni solo a condizione che il Governo provi che il cittadino abbia compiuto atti che dimostrino l'implicita volontà di rinuncia, sebbene non condivisa all'unanimità⁶⁶, non è mai stata messa in discussione e ha segnato l'approccio fortemente restrittivo della Corte suprema in materia di revoca della *birthright citizenship*.

Tale approccio, anzi, è stato ulteriormente rafforzato nella giurisprudenza successiva, come dimostra il caso *Kennedy v. Mendoza Martinez* del 1963⁶⁷, nel quale la Corte suprema, a maggioranza⁶⁸, ha stabilito che la revoca della

⁶⁴ Supreme Court of the United States, *Shneiderman v. United States*, 320 U.S. 118 (1943).

⁶⁵ Supreme Court of the United States, *Nishikawa v. Dulles*, 356 U.S. 129 (1958), *opinion of the Court*.

⁶⁶ Nella *dissenting opinion*, i giudici Harlan e Clark, pur non discutendo la validità del principio per cui la revoca della cittadinanza possa essere disposta solo in presenza di comportamenti del cittadino dai quali sia possibile dedurre la volontà di rinuncia, rigettano tuttavia la tesi dell'onere della prova a carico del Governo: Supreme Court of the United States, *Nishikawa v. Dulles*, 356 U.S. 129 (1958), *dissenting opinion*.

⁶⁷ Supreme Court of the United States, *Kennedy v. Mendoza-Martinez*, 372 U.S. 144 (1963).

⁶⁸ Anche il caso *Kennedy* vede la Corte divisa. A fronte dell'opinione di maggioranza e di

cittadinanza acquistata alla nascita, in quanto sanzione penale, è incostituzionale se non comminata nel rispetto delle garanzie del *due process of law* previste dal V e VI emendamento. In particolare, come specificato nell'opinione della Corte redatta dal giudice Goldberg, tale conclusione si giustifica in quanto la cittadinanza costituisce uno dei diritti più "preziosi", espressamente garantito dal XIV emendamento, la cui violazione è particolarmente grave in quanto, citando H. Arendt, determina non semplicemente la perdita di specifici diritti, ma la perdita di una comunità di riferimento in grado di offrire protezione per ogni ulteriore diritto⁶⁹.

È nel solco dei principi stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale che l'art. 1481 dello *United States Code*, tuttora in vigore, prevede che la cittadinanza possa essere revocata solo in presenza di comportamenti posti in essere con l'intenzione di rinunciare alla cittadinanza. Sulla base di tale disposizione, pertanto, la revoca della cittadinanza può essere disposta, sempreché gli atti siano posti in essere con l'intenzione di rinuncia alla cittadinanza, nei casi di: i) naturalizzazione in un Paese straniero; ii) giuramento o altra dichiarazione di fedeltà a Paesi stranieri; iii) servizio per le forze armate di un Paese in conflitto con gli Stati Uniti; iv) svolgimento di un incarico pubblico per un Paese straniero; v) rinuncia formale alla cittadinanza; vi) atti di tradimento o azioni sovversive contro gli Stati Uniti. L'onere della prova dell'interconnessione tra i comportamenti appena menzionati e la volontà di rinuncia alla cittadinanza è a carico della parte che ritenga che lo *status* sia stato revocato.

In sintesi, nell'ordinamento statunitense attualmente in vigore, non è ammessa in alcuna forma la revoca involontaria della *birthright citizenship*, a conferma della centralità del diritto alla cittadinanza, che gode nel XIV emendamento e nella giurisprudenza di solide radici costituzionali. Ne è conferma la mancata approvazione – nonostante l'ampio dibattito sul tema – di una riforma dell'*Immigration and Nationality Act*, che, sulla base di un'interpretazione restrittiva delle ipotesi di perdita previste dalla legge, consentisse di prevedere la revoca della cittadinanza a carico di individui che avessero commesso reati di matrice terroristica.

due opinioni concorrenti redatte rispettivamente dai giudici Douglas e Black e Brennan, si segnalano infatti due opinioni dissenzienti sottoscritte rispettivamente dai giudici Harlan e Clark, e Stewart e White, entrambe in contraddizione con la tesi di fondo della maggioranza.

⁶⁹ «*Citizenship is a most precious right. It is expressly guaranteed by the Fourteenth Amendment to the Constitution, which speaks in the most positive terms*»: Supreme Court of the United States, *Kennedy v. Mendoza-Martinez*, 372 U.S. 144 (1963), *opinion of the Court*, IV, pp. 371-372 U.S. 159.

La giurisprudenza della Corte suprema dimostra dunque come gli Stati Uniti si collochino al vertice di un'ideale classifica degli Stati della tradizione liberale in merito al grado di tutela del diritto alla cittadinanza. Si tratta di un caso peculiare – e per certi versi irripetibile – nel panorama comparato, anche con specifico riferimento all'area di *common law*. La giustificazione teorica dei limiti rigorosi alla revoca della cittadinanza, infatti, non risiede nel carattere permanente della cittadinanza sulla base del legame di *allegiance* della cittadinanza *iure soli* secondo la tradizione di *common law*, ma nel carattere costituzionale del diritto alla cittadinanza così come definito dal XIV emendamento e nel suo ruolo cruciale, al contempo giuridico e simbolico, nel processo di affermazione e consolidamento della democrazia statunitense.

Il Canada condivide con gli Stati Uniti un approccio restrittivo in merito alla revoca della cittadinanza, pur in mancanza di una disposizione costituzionale analoga al XIV emendamento. Infatti, dopo l'abrogazione di buona parte delle ipotesi di revoca della cittadinanza introdotte tra le due guerre mondiali e applicate, a seguito dei conflitti, in particolare nei riguardi di cittadini di origine giapponese, a seguito della riforma del 1977, il *Citizenship Act* non prevedeva alcuna ipotesi di perdita involontaria della cittadinanza, con l'eccezione della denaturalizzazione nel caso di frode. Come sostenuto dal Segretario di Stato del Governo liberale, guidato dal Primo Ministro Pierre Trudeau, che promosse la riforma, quest'ultima intendeva assicurare che l'acquisto, la conservazione, il riacquisto e la rinuncia della cittadinanza fossero «*a matter of right*», e fossero escluse dalla discrezionalità ministeriale⁷⁰. L'idea, condivisa dalle successive maggioranze politiche, che la cittadinanza costituisse un diritto e che i provvedimenti di revoca si configurassero in termini di trattamenti disumani e degradanti ha fatto sì che, a partire dalla fine degli anni settanta fino al 2014, l'unica ipotesi di perdita involontaria della cittadinanza canadese fosse prevista nel caso della naturalizzazione acquistata con frode, peraltro oggetto di rarissime applicazioni.

Tuttavia, nel contesto dell'emergenza terrorismo, lo *Strengthening Canadian Citizenship Act* 2014, oltre ad inasprire le regole per la revoca della naturalizzazione acquisita con frode, introduceva per la prima volta dagli anni settanta nuove ipotesi di revoca nella legge sulla cittadinanza, nel caso di comportamenti dai quali emergesse l'intento di infrangere il vincolo di fedeltà reciproca tra l'individuo e lo Stato. Con riferimento alla revoca per frode, la

⁷⁰ J. H. FAULKNER, *Citizenship Act, Measures to Establish Conditions and Provisions Governing Citizenship*, 30th Parliament, 1st Session, Vol. 6 (May 21), 1975, pp. 5983–5986, cit. in M. SULLIVAN, *Beyond Allegiance: Toward A Right to Canadian Citizenship Status*, in *American Review of Canadian Studies*, 2018, pp. 327–343.

riforma sostituiva l'art. 10 della legge sulla cittadinanza prevedendo un duplice meccanismo, la revoca amministrativa – disposta con un provvedimento del Ministro della cittadinanza ogni qual volta quest'ultimo avesse ritenuto che fosse probabile che il cittadino avesse ottenuto la cittadinanza sulla base di false rappresentazioni, frode, ovvero omettendo fatti rilevanti – e la revoca giudiziale. In tale ultima ipotesi, il Ministro della cittadinanza poteva provvedere alla revoca per frode, nelle specifiche ipotesi previste dagli art. 24, 35 o 37 dell'*Immigration and Refugee Protection Act*, previa richiesta di una dichiarazione, emessa da una Corte, che accertasse che la cittadinanza fosse stata ottenuta sulla base di falsa rappresentazione, frode, ovvero omettendo circostanze rilevanti⁷¹. La riforma, inoltre, reintroduceva l'istituto della revoca, applicabile in maniera generalizzata, indipendentemente dai criteri di acquisto della cittadinanza, qualora il cittadino: i) fosse entrato a far parte di un esercito o di un gruppo armato coinvolto in un conflitto con il Canada; ii) fosse stato condannato per il reato di tradimento; iii) fosse stato condannato per un reato di matrice terroristica, sulla base delle fattispecie definite dal Codice penale canadese; iv) fosse stato condannato per un crimine commesso all'estero che, se commesso in Canada, avrebbe integrato un'ipotesi di reato di matrice terroristica; v) fosse stato condannato per reati di spionaggio o reati simili sulla base del *National Defence Act*⁷². Allo scopo di impedire che la revoca della cittadinanza determinasse situazioni di apolidia⁷³, il provvedimento poteva essere disposto esclusivamente nei confronti di individui in possesso di un'ulteriore cittadinanza. L'onere della prova del mancato possesso di una seconda cittadinanza, tuttavia, ricadeva sull'interessato. La legge del 2014 rappresentava un radicale cambiamento di prospettiva rispetto a quella che aveva ispirato la riforma del 1977, fondato sull'idea che la cittadinanza, per i cittadini naturalizzati o in possesso di doppia cittadinanza, fosse un privilegio piuttosto che un diritto, sulla base di un legame di fedeltà con lo Stato la cui rottura avrebbe giustificato la revoca dello *status*⁷⁴, come dichiarato dallo stesso Ministro della cittadinanza e dell'immigrazione⁷⁵.

⁷¹ Strengthening Canadian Citizenship Act, 2014, art. 8, che sostituiva l'art. 10 della legge sulla cittadinanza.

⁷² Strengthening Canadian Citizenship Act, 2014, art. 10(2).

⁷³ Strengthening Canadian Citizenship Act, 2014, art. 10(4).

⁷⁴ Su tale evoluzione, cfr. A. MACKLIN, *Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien*, in *Queen's Law Journal*, 2014, pp. 1-54, nonché M. SULLIVAN, *Beyond Allegiance*, cit., pp. 327-343.

⁷⁵ C. ALEXANDER, *C-24, an Act to Amend the Citizenship Act*, 41st Parliament, 2nd Session, June 12, 2014.

A differenza del caso degli Stati Uniti, l'approvazione della legge non ha incontrato ostacoli giuridici, né la misura della revoca della cittadinanza è mai stata dichiarata incostituzionale, in mancanza, in Canada, di una disposizione analoga al XIV emendamento della Costituzione statunitense. Anche il tentativo di annullare la legge per il contrasto con un diritto "inalienabile e immutabile" alla cittadinanza, fondato sul carattere perpetuo della cittadinanza, sulla base del principio di *common law* risalente al *Calvin's case* e incorporato nella Costituzione canadese del 1867, è stato rigettato dalla Corte federale. Nel caso *Galati v. Governor General*, del 2015⁷⁶, infatti, la Corte federale ha rigettato il ricorso per l'annullamento della decisione del Governatore generale di concedere il *royal assent* allo *Strengthening Canadian Citizenship Act*, ritenuto dal ricorrente in contrasto con il principio di *common law* appena menzionato, che sottrae la cittadinanza dalle competenze del legislatore. Secondo la Corte, non potendo essere desunto, nella Costituzione canadese, un diritto alla cittadinanza sulla base della *common law*, la regolamentazione della cittadinanza rientra pienamente nelle competenze del Parlamento.

Pur confermando la legittimità dell'istituto della revoca con riferimento al parametro invocato nel caso Galati, la Corte federale non ha tuttavia escluso, nella giurisprudenza successiva, che la cittadinanza possa configurarsi in termini di diritto. Infatti, nell'accogliere il ricorso in merito alla compatibilità tra la revoca della cittadinanza per frode, così come disciplinata in seguito alla riforma del 2014, e il diritto al giusto processo, ha sottolineato come, a differenza di quanto sostenuto dalla difesa, la cittadinanza non possa essere sempre qualificata in termini di privilegio: pur non configurandosi alcun diritto alla naturalizzazione, dovendo essere integrate le condizioni stabilite dalle legge, la cittadinanza, una volta acquistata, è un diritto dell'individuo e non può essere revocata se non nel rispetto delle garanzie previste dal *Bill of Rights*⁷⁷.

Tale parziale apertura, tuttavia, non ha dato luogo ad *overruling* in merito alla revoca della cittadinanza per motivi di sicurezza nazionale, dal momento che, in seguito a un ampio dibattito sul piano politico e dottrinario, e al cambiamento di maggioranza politica, nel 2017 la legge sulla cittadinanza è stata oggetto di un'ulteriore revisione, che ha visto l'abrogazione della revoca per motivi diversi dalla frode⁷⁸.

⁷⁶ Federal Court, *Galati v. Governor General*, 2015 FC 91, cit. in M. SULLIVAN, *Beyond Allegiance*, cit., pp. 327-343.

⁷⁷ Federal Court, *Abdulla Ahmad Hassouna v. The Minister of Citizenship and Immigration Canada*, 2017 FC 473.

⁷⁸ *An Act to amend the Citizenship Act and to make consequential amendments to another Act*, 2017.

Sulla base della legislazione attualmente in vigore, dunque, il Canada condivide con gli Stati Uniti un approccio particolarmente restrittivo rispetto ai poteri di revoca nei confronti dei cittadini per nascita, sulla base dell'idea che la cittadinanza costituisca un diritto. Non può negarsi, tuttavia, come il XIV emendamento, negli Stati Uniti, offra un fondamento costituzionale che rende tale garanzia molto più rigida che in Canada.

Ad ogni modo, in generale, i due Paesi restano un'eccezione nel panorama del diritto comparato. Misure di revoca della cittadinanza sono infatti previste e ritenute compatibili con la Costituzione non solo nei Paesi di *civil law*, dove prevale il criterio di acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*, ma anche negli altri Paesi di *common law*, fondati sulla tradizione della cittadinanza come legame indissolubile tra individuo e sovrano, sulla base della nascita sul territorio. Emblematici, in tal senso, sono i casi del Regno Unito e dell'Australia, i cui regimi di revoca della cittadinanza, sulla base di riforme progressive, sono tuttora tra i più restrittivi dei Paesi della tradizione liberale.

3.b. Il bilanciamento tra il diritto alla cittadinanza e la sicurezza nazionale nel Regno Unito e in Australia

All'approccio degli Stati Uniti e del Canada si contrappone quello dei Paesi nei quali l'ampliamento progressivo dei poteri di revoca della cittadinanza si basa sull'idea per la quale la cittadinanza, una volta acquistata, pur rappresentando un diritto, sia tuttavia condizionato alla sussistenza di un legame reciproco di fedeltà tra individuo e Stato, che si acquisisce al termine di un percorso integrazione⁷⁹ e che può essere revocato qualora tale percorso si interrompa⁸⁰. In genere, all'ampliamento delle ipotesi di revoca corrisponde l'irrigidimento delle condizioni per l'acquisto della cittadinanza: si tratta di due fenomeni strettamente interconnessi⁸¹ che affondano le loro radici nella limitazione del diritto alla cittadinanza, ritenuto bilanciabile con i contrapposti interessi dello Stato. Le riforme delle regole di revoca della cittadinanza nel Regno Unito e in Australia si collocano pienamente in tale contesto.

⁷⁹ Tale approccio ha orientato le riforme adottate nel Regno Unito a partire dal 2002: cfr. sul punto il libro bianco del Governo inglese, *Secure Borders, Safe Haven. Integration with Diversity in Modern Britain*, 2002.

⁸⁰ Cfr. S. MANTU, *Citizenship in times of terror: citizenship deprivation in the UK*, Paper prepared for ECPR Standing Groups, Warsaw 29 March – 2 April 2015.

⁸¹ C. PUZZO, *UK Citizenship in the Early 21st Century: Earning and Losing the Right to Stay*, in *Revue Française de Civilisation Britannique - French Journal of British Studies*, 2016, pp. 1-18.

Nel Regno Unito, i poteri di revoca, introdotti, come accennato, sulla base della teoria contrattualistica della cittadinanza a partire dal *British Nationality Act* del 1914 e confermati nella legge sulla cittadinanza del 1948, hanno trovato ulteriore slancio nel contesto della crisi delle politiche multiculturali britanniche e dell'emergenza determinata dal terrorismo internazionale nei primi anni duemila. Come anticipato, sulla base del White Paper *Secure Borders, Safe Haven* il *Nationality, Immigration and Asylum Act* del 2002 ha rafforzato la discrezionalità del potere di revoca della cittadinanza, che è suscettibile di applicazione generalizzata non solo nei confronti dei cittadini naturalizzati e registrati, ma anche nei confronti di coloro che abbiano acquistato la cittadinanza *iure soli*. La discrezionalità del Segretario di Stato è inoltre ulteriormente rafforzata dalla possibilità di escludere il diritto di ricorso per *judicial review* presso le Corti ordinarie contro le decisioni di revoca, qualora siano state assunte sulla base di prove che devono restare riservate ovvero per esigenze di sicurezza nazionale. In tali ipotesi, resta tuttavia a disposizione dell'individuo privato della cittadinanza il ricorso alla *Special Immigration Appeals Commission*, una commissione speciale che però, deliberando sulla base di una procedura riservata, non offre le stesse garanzie delle Corti ordinarie in merito al rispetto delle regole del giusto processo⁸².

La revisione del 2002 – inaugurando l'adozione di una serie di provvedimenti normativi con i quali è stato progressivamente rafforzato il potere del Segretario di Stato di revocare la cittadinanza britannica – ha segnato il *revival* di un potere, che dagli anni settanta dello scorso secolo era dormiente e che trova ampia applicazione soprattutto nei confronti di cittadini britannici radicalizzati che partecipano ad atti terroristici di matrice islamica⁸³.

Si tratta di misure adottate allo scopo di offrire, sulla base della teoria contrattualistica della cittadinanza, maggiori garanzie di sicurezza nazionale, a giudizio dei Governi dell'epoca minacciata, sul piano interno, da un'insoddisfacente integrazione tra comunità diverse accomunate dal possesso della

⁸² Sulle problematiche derivanti dal procedimento innanzi alla SIAC, si veda il rapporto della House of Commons, Constitutional Affairs Committee, *The operation of the Special Immigration Appeals Commission (SIAC) and the Use of Special Advocates*, Seventh Report of Session 2004-05, vol. I, 3.4.2005, HC 323-I. In dottrina, sui limiti derivanti dalla mancanza di un effettivo *judicial review* contro la revoca della cittadinanza nel Regno Unito a partire dal 2002, cfr. P. WEIL, N. HANDLER, *Revocation of Citizenship and Rule of Law: How Judicial Review Defeated Britain's First Denaturalization Regime*, in *Law and History Review*, 2018, pp. 295-354.

⁸³ Per una sintesi sulle riforme dei poteri di revoca della cittadinanza e i dati sul loro utilizzo si veda T. MCGUINNESS, M. GOWER, *Deprivation of British Citizenship and Withdrawal of Passport Facilities*, House of Commons Library, Briefing Paper n. 06820, 9.6.2007.

cittadinanza britannica ma contrapposte sulla base di culture di riferimento spesso incompatibili, e, sul piano internazionale, dalle problematiche della radicalizzazione e del terrorismo.

Si fondava sulle medesime premesse teoriche la riforma del 2015 della legge sulla cittadinanza australiana⁸⁴, che ampliava i casi di revoca della cittadinanza, sulla base del presupposto, dichiarato nello stesso testo legislativo, per cui la cittadinanza rappresenti un «vincolo», che implica «diritti e doveri reciproci». I cittadini, dunque, «possono dimostrare, attraverso comportamenti incompatibili con i valori condivisi della società australiana, che hanno reciso tale legame e ripudiato la loro fedeltà all'Australia»⁸⁵. In particolare, erano considerati espressione della rottura di tale legame i reati di matrice terroristica, in presenza dei quali gli individui in possesso di doppia cittadinanza erano privati della cittadinanza secondo un meccanismo automatico: la cittadinanza era infatti considerata oggetto di implicita rinuncia e lo *status* veniva automaticamente revocato in mancanza di specifici provvedimenti ministeriali. La riforma del 2020, nel sostituire il meccanismo automatico con una procedura basata su una decisione ministeriale⁸⁶ e nell'estendere le misure di revoca anche agli individui in possesso di una sola cittadinanza, non ha modificato l'impostazione teorica della riforma del 2015⁸⁷. Su tali basi, resta dunque previsto, nell'ordinamento australiano, il potere del Ministro competente di disporre la revoca della cittadinanza nei casi in cui l'individuo abbia commesso un atto di matrice terroristica⁸⁸, che dimostri il ripudio da parte di quest'ultimo della fedeltà con l'Australia, qualora il Ministro ritenga che la conservazione dello *status* di cittadino sarebbe contrario all'interesse pubblico. La revoca non può essere disposta qualora dal provvedimento derivi l'apolidia dell'individuo⁸⁹.

⁸⁴ Australian Citizenship Amendment (Allegiance to Australia) Act 2015. Per un commento, si veda M. HARRISON-SMITH, *Australian Citizenship Amendment (Allegiance to Australia) Bill 2015*, Bills Digest n. 15, 2015-16.

⁸⁵ Citizenship Act 2007, art. 36A (Purpose of this Subdivision).

⁸⁶ In considerazione dei numerosi aspetti problematici del meccanismo automatico, relativi in particolare alla compatibilità con il principio di separazione dei poteri. Cfr. sul punto S. PILLAI, *The Allegiance to Australia Bill and the Constitution: Legislative Power and Membership of the Constitutional Community*, in *Australian Public Law*, 21.7.2015, <https://auspublaw.org/2015/07/the-allegiance-to-australia-and-the-constitution/> (ultimo accesso: 14.5.2022).

⁸⁷ Su tale impostazione, cfr. H. IRVING, *The Concept of Allegiance in Citizenship Law and Revocation: an Australian Study*, in *Citizenship Studies*, 2019, pp. 372-387.

⁸⁸ Sono considerati atti rilevanti ai fini della revoca quelli elencati all'art. 36(B)(5) del Citizenship Act.

⁸⁹ Citizenship Act, art. 36(B)(5).

Nel Regno Unito numerosi e rilevanti sono stati gli interventi delle Corti in materia. Ne è derivata una copiosa giurisprudenza che ha progressivamente definito, talvolta in conflitto con il legislatore, il ruolo del diritto alla cittadinanza nell'ordinamento britannico.

Inizialmente le Corti britanniche, pur non opponendo esplicitamente il diritto alla cittadinanza all'espansione dei poteri di revoca del Segretario di Stato, ne hanno tuttavia circoscritto l'ambito di applicazione. In tal senso, la Corte di Appello, nel caso *Hicks*, nel 2006, ha escluso che il Segretario di Stato possa avviare una procedura di registrazione e, contestualmente, disporre la revoca della cittadinanza per fatti che si siano verificati prima dell'acquisto della cittadinanza. Secondo la Corte, infatti, il potere di revoca presuppone il venir meno del rapporto di fedeltà tra l'individuo e lo Stato, che si può configurare solo in seguito all'acquisto della cittadinanza e dunque può essere riferito esclusivamente a fatti successivi a tale evento⁹⁰.

Il caso *Hicks* tuttavia non ha prodotto effetti concreti, in quanto, nello stesso anno della decisione, con l'*Immigration, Nationality and Asylum Act* – adottato nel contesto dell'ulteriore inasprimento delle misure di contrasto al terrorismo a seguito dell'attentato di Londra del 2005 – l'art. 40 BNA è stato nuovamente modificato: sulla base del testo, così come riformato nel 2006, la revoca della cittadinanza può essere disposta ogni qual volta il Segretario di Stato ritenga che tale misura sia «*conductive to the public good*». Oltrepassando il limite dell'interconnessione tra l'adozione di comportamenti pregiudizievoli per gli interessi del Regno Unito e la revoca della cittadinanza, la riforma così ha permesso, da una parte, di ampliare la discrezionalità del Segretario di Stato e, dall'altra, di disporre la revoca anche con riferimento a fatti commessi prima dell'acquisto della cittadinanza. Sulla base della legge così riformata, dunque, superando la sentenza della Corte d'Appello, il Segretario di Stato ha potuto legittimamente revocare la cittadinanza britannica a carico di Hicks.

Ad ogni modo, nella fondamentale decisione nel caso *Al-Jedda* del 2013, la Corte suprema britannica – in quella che appare come una battaglia tra Parlamento e Corti – ha nuovamente stabilito i limiti entro i quali il potere di

⁹⁰ Supreme Court of Judicature, Court of Appeal (Civil Division), *Secretary of State for the Home Department v. David Hicks*, 12.4.2006, [2006] EWCA Civ 400. Il caso riguardava un cittadino australiano, il quale, durante la detenzione nel carcere di Guantanamo per reati di stampo terroristico, aveva richiesto la cittadinanza britannica per naturalizzazione. Il Segretario di Stato, pur non negando la registrazione in quanto il richiedente possedeva i requisiti previsti dalla legge, avviava tuttavia contestualmente la procedura di revoca della cittadinanza, ritenendo che Hicks avesse agito arrecando serio pregiudizio agli interessi vitali del Regno Unito, come previsto dall'art. 40 BNA.

revoca del Segretario di Stato deve essere esercitato, affermando il principio secondo il quale tale competenza debba rispettare il diritto alla cittadinanza dell'individuo, che si traduce nel divieto di apolidia. La Corte ha infatti dichiarato che la revoca della cittadinanza, qualora determini l'apolidia dell'individuo, costituisce una violazione del diritto alla cittadinanza, così come previsto dall'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. In particolare, nell'*opinion* di Lord Wilson⁹¹, si richiama la definizione del diritto alla cittadinanza come «*the man's basic right for it is nothing less than the right to have rights*», nella celebre *dissenting opinion* del giudice Warren nel caso *Perez v. Brownell* della Corte suprema statunitense. Come precisavano i giudici supremi britannici – secondo una formulazione che ricorda la definizione del diritto alla cittadinanza come diritto all'identità personale introdotta nella giurisprudenza delle Corti sovrastatali regionali – il diritto ad avere diritti è tanto più fondamentale in quanto «*a person's right to have rights stems (...) from his existence as a human being*»⁹². Per escludere il contrasto tra la decisione di revoca e il diritto alla cittadinanza è necessario, a giudizio della Corte, che l'individuo possieda effettivamente una cittadinanza ulteriore rispetto a quella britannica, non essendo invece sufficiente in tal senso l'avvio di un procedimento, non concluso, di acquisto di una seconda cittadinanza.

La Corte suprema britannica, così, nella sua giurisprudenza in merito ai poteri di revoca, mostra di riconoscere il diritto alla cittadinanza, aderendo tuttavia alla concezione minima che lo individua esclusivamente nel divieto di apolidia, inteso peraltro con esclusivo riferimento all'apolidia di diritto, restando escluso qualsiasi divieto di generare situazioni di apolidia di fatto. La revoca della cittadinanza, in tal senso, non è considerata legittima esclusivamente nel caso in cui determini la perdita dell'unica cittadinanza dell'individuo, sul piano formale, mentre è consentita nelle ipotesi in cui determini l'apolidia di fatto, che si verifica qualora il soggetto sia in possesso di una seconda cittadinanza, ma quest'ultima sia oggetto di contestazione da parte dello Stato di riferimento, ovvero qualora l'individuo, nonostante il possesso di tale *status*, si veda ad ogni modo negare i diritti che ne derivino, o non disponga dei documenti idonei a provarla⁹³.

⁹¹ Alla quale aderiscono Lord Neuberger, Lady Hale, Lord Mance e Lord Carnwath.

⁹² Corte Suprema RU, *Secretary of State for the Home Department (Appellant) v. Al-Jedda (Respondent)*, 9.10.2013, [2013] UKSC 62, § 12.

⁹³ Sulla distinzione tra apolidia di fatto e di diritto nell'ordinamento britannico, cfr. S. MANTU, *Citizenship Deprivation in the United Kingdom. Statelessness and Terrorism*, in *Tilburg Law Review*, 2014, pp. 163-170.

È coerente con tale approccio anche la giurisprudenza della Special Immigration Appeal Commission: uno dei pochi motivi di accoglimento dei ricorsi da parte della Commissione, infatti, è rappresentato dalla circostanza per cui dalla revoca della cittadinanza derivi l'apolidia di diritto dell'individuo. Nel caso *Abu Hamza* del 2010⁹⁴, la Commissione accoglieva un ricorso contro la revoca della cittadinanza, in quanto il provvedimento avrebbe determinato l'apolidia di diritto del ricorrente. Al contrario, nel caso *Shamima Begum* del 2020⁹⁵, il ricorso contro la revoca della cittadinanza veniva rigettato in quanto, secondo la Commissione, il provvedimento non rendeva la ricorrente apolide di diritto, poiché quest'ultima era ritenuta titolare anche della cittadinanza bengalese. Per giungere a tale conclusione, la Commissione ha elaborato un'articolata interpretazione delle fonti bengalesi in materia di cittadinanza, condotta su un piano puramente formale, senza tenere in alcuna considerazione la possibilità che tale interpretazione potesse essere oggetto di contestazione da parte delle autorità del Bangladesh.

La medesima interpretazione è stata sostenuta dalla Corte di appello e dalla Corte suprema, nel caso *Pham*, relativo alla denaturalizzazione disposta nel 2011 a carico di un cittadino britannico di origini vietnamite, per la sua partecipazione ad attività terroristiche⁹⁶. In particolare, come affermato dalla Corte di appello nel 2013, la revoca della cittadinanza a carico di Pham doveva essere considerata legittima, non determinandone l'apolidia di diritto, dal momento che il destinatario del provvedimento era anche in possesso della cittadinanza vietnamita⁹⁷. Secondo la Corte, infatti, è all'apolidia di diritto che fa riferimento l'art. 40(4) del BNA, coerentemente con gli accordi e i trattati internazionali, tra i quali in primo luogo la Convenzione sulla riduzione

⁹⁴ Special Immigration Appeals Commission, *Abu Hamza v. The Secretary of State for the Home Department*, 5.11.2010, app. n. SC/23/2003. Abu Hamza, un cittadino britannico di origini egiziane che aveva perso la cittadinanza originaria al momento della naturalizzazione nel Regno Unito per effetto della legislazione del suo paese d'origine, aveva subito un provvedimento di revoca della cittadinanza britannica nel 2003.

⁹⁵ Special Immigration Appeal Commission, *Shamima Begum v. The Secretary of State for the Home Department*, 7.2.2020, ric. n. SC/163/2019.

⁹⁶ Il caso, che si è svolto in primo e secondo grado con una procedura riservata, è stato denominato B2 nel giudizio presso la SIAC e la Corte di appello e Pham nel giudizio presso la Corte Suprema.

⁹⁷ Court of Appeal (civil division), *B2 v. Secretary of State for the Home Department*, 24.5.2013, caso n. T2/2012/1974. Nel caso di specie, il ricorrente aveva subito un provvedimento di revoca della cittadinanza per partecipazione ad attività terroristiche. La Corte di appello rigetta il ricorso contro la revoca in quanto la misura non aveva determinato l'apolidia di diritto del ricorrente.

dell'apolidia del 1961, ai quali il Regno Unito ha aderito. Al contrario, non era rilevante la circostanza per cui la revoca, come sostenuto dalla difesa di Pham, ne determinava l'apolidia di fatto, in quanto il governo vietnamita non intendeva riconoscerne la cittadinanza, come confermato anche dalla Corte suprema nel 2015. Nella stessa decisione, la Corte suprema sottolineava come il diritto alla cittadinanza, oltre ad essere interpretato in termini minimi dalla giurisprudenza britannica, debba anche essere considerato bilanciabile con gli eventuali interessi pubblici contrapposti, tra i quali la sicurezza nazionale occupa un ruolo di primo piano⁹⁸.

È infatti sulla base di tali considerazioni che la revoca della cittadinanza a carico di Pham veniva considerata ragionevole, in quanto il diritto alla cittadinanza non è considerato assoluto, ma soggetto al bilanciamento con interessi pubblici contrapposti, tra i quali in primo luogo la sicurezza nazionale. Come sottolineava Lord Sumption, infatti, sebbene il diritto alla cittadinanza si collochi all'apice della «*scala mobile*» dei diritti umani nel Regno Unito, deve tuttavia essere bilanciato con la sicurezza nazionale, che si pone all'estremità opposta⁹⁹.

La giurisprudenza britannica, dunque, pur riconoscendo l'esistenza di un diritto alla cittadinanza individuale, ne ha progressivamente limitato il significato e gli strumenti di garanzia, definendone in senso minimo il contenuto e ammettendo che, nel bilanciamento con l'interesse pubblico della sicurezza nazionale, il primo possa soccombere.

Inoltre, tale sia pur minima tutela ha subito un'ulteriore erosione per effetto della riforma dell'art. 40 BNA introdotta dall'*Immigration Act* del 2014, che consente di revocare la cittadinanza, qualora acquisita per naturalizzazione, anche nei casi nei quali il provvedimento determini l'apolidia dell'individuo, ammesso che il Segretario di Stato ritenga che quest'ultimo abbia agito arrecando serio pregiudizio agli interessi vitali del Regno Unito e abbia ragionevoli motivi per ritenere che sia in grado di ottenere un'altra cittadinanza.

⁹⁸ Supreme Court, *Pham (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, 25.3.2015, [2015] UKSC 19, *opinion* di Lord Carnwarth, alla quale aderiscono Lord Neuberger, Lady Hale e Lord Wilson, in part. § 20-30. Sul caso *Pham*, si veda: P. MARTINO, *La Corte suprema del Regno Unito su revoca della cittadinanza e sicurezza nazionale: il caso Pham*, in *Democrazia e sicurezza*, 2016, pp. 133-192; A.A. KHAN, *Case Comment: Secretary of State for the Home Department v. Pham (formerly known as B2) [2015] UKSC 19*, 2015, in *UKSC Blog*, www.ukscblog.com (ultimo accesso: 13.11.2019).

⁹⁹ [2015] UKSC 19, *opinion* di Lord Sumption, alla quale aderiscono Lord Neuberger, Lady Hale e Lord Wilson, in part. § 108.

La misura segna senza dubbio un'ulteriore e profonda erosione del diritto alla cittadinanza, che non incontra alcun limite né sul piano interno, alla luce del principio del bilanciamento stabilito nella giurisprudenza, né sul piano internazionale. In particolare, riguardo questo ultimo profilo, il Regno Unito, pur avendo sottoscritto, nel 1966, la Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961, ha tuttavia adottato una dichiarazione, *ex art. 8 comma 3*, sulla base della quale è fatto salvo il potere di revocare la cittadinanza attribuita per naturalizzazione, qualora il cittadino, violando il suo dovere di fedeltà nei confronti della Corona britannica: i) in violazione di un espresso divieto, abbia reso o continui a svolgere un servizio per uno Stato estero; ii) abbia agito arrecando serio pregiudizio agli interessi vitali della Corona britannica¹⁰⁰. La riserva deve ritenersi pienamente applicabile a tutte le ipotesi di revoca della cittadinanza nel Regno Unito, già in vigore al momento della ratifica della Convenzione, sia pure riformate a più riprese. Il caso britannico, in tal senso, finisce per rappresentare la cartina di tornasole della debolezza sul piano internazionale delle garanzie del diritto alla cittadinanza, che resta in definitiva affidato alla discrezionalità statale, in considerazione degli interessi pubblici ritenuti di volta in volta rilevanti¹⁰¹.

Sulla base dell'emendamento del 2014, introdotto allo scopo di superare i limiti al potere di revoca stabiliti nella sentenza nel caso *Al-Jedda*, è dunque possibile emettere un provvedimento di revoca, anche qualora il soggetto non possieda una seconda cittadinanza effettiva, ma sia nelle condizioni di ottenerla, sulla base di una valutazione discrezionale del Segretario di Stato. La decisione di revoca della cittadinanza, infatti, come specificato dalla Corte suprema nel caso *Begum*, del 2020¹⁰², costituisce, per natura, un atto affidato dal

¹⁰⁰ Sul dibattito parlamentare che ha preceduto l'adozione della legge e i profili connessi con gli obblighi internazionali, si veda l'analisi di A. ARVEY, *Recent Developments on Deprivation of Nationality on Grounds of National Security and Terrorism Resulting in Statelessness*, in *Immigration, Asylum and Nationality Law*, 2014, pp. 336-354.

¹⁰¹ Come osservato nel cap. I.

¹⁰² Supreme Court, *R (on the application of Begum) (Appellant) v. Special Immigration Appeals Commission (Respondent)*; *R (on the application of Begum) (Respondent) v. Secretary of State for the Home Department (Appellant)*; *Begum (Respondent) v. Secretary of State for the Home Department (Appellant)* [2021] UKSC 7. La sentenza, pronunciata dalla Corte suprema in ultimo grado sulla base dei ricorsi contro le sentenze adottate, dopo la citata decisione della *Special Immigration Appeal Commission*, in secondo grado dalla Corte di appello e dalla *Divisional Court*, non riguardava direttamente la compatibilità del potere di revoca con il diritto alla cittadinanza, ma il profilo della sua legittimità con riferimento alla violazione indiretta di ulteriori diritti, tra i quali in particolare il diritto ad un'udienza equa. La ricorrente lamentava la violazione di tale diritto in quanto la misura, disposta mentre la destinataria si trovava in un campo profughi in Siria, le impediva di fare rientro nel Regno Unito per partecipare al

Parlamento alla discrezionalità del Segretario di Stato, come stabilisce lo stesso art. 40 del *British Nationality Act*. La discrezionalità delle Corti non può pertanto sostituirsi a quella del Segretario di Stato¹⁰³, che trova la sua legittimazione nella responsabilità di quest'ultimo nei confronti del Parlamento¹⁰⁴.

Il divieto di apolidia nel Regno Unito appare così sempre più labile, tanto più con riferimento ai cittadini naturalizzati, unici destinatari di tale misura ulteriormente restrittiva, che, nel rafforzare l'idea che la cittadinanza non sia un diritto ma un privilegio, finisce per discriminare tra i cittadini nati sul territorio e i cittadini naturalizzati¹⁰⁵, riservando esclusivamente ai primi uno *status* più sicuro, sia pure bilanciabile con altri interessi pubblici.

3.c. Diritto alla cittadinanza e limiti costituzionali alla revoca in Germania, Italia, Spagna, Portogallo e Svezia

Come accennato, limitati sono, nell'ambito della tradizione liberale, i Paesi che prevedono disposizioni costituzionali che direttamente o indirettamente garantiscono il diritto alla cittadinanza, sul modello del XIV emendamento della Costituzione statunitense, così come interpretato dalla Corte suprema, ovvero prevedono limiti costituzionali alla revoca. In genere, l'introduzione di simili disposizioni costituzionali intende sancire, sul piano non solo giuridico ma anche simbolico, il definitivo abbandono delle passate esperienze autoritarie, che hanno fatto della revoca della cittadinanza uno strumento per la realizzazione di politiche etnorazziali, oltre che di repressione del dissenso politico.

In effetti, in Germania, è nella memoria dell'abuso dei poteri di revoca della cittadinanza da parte del regime nazista che la Legge Fondamentale del

procedimento giudiziario sulla legittimità della denazionalizzazione. La Corte confermava la legittimità del provvedimento, sulla base del principio in base al quale il potere di revoca della cittadinanza è affidato alla piena discrezionalità del Segretario di Stato e non può essere oggetto di controllo giurisdizionale. Per un'analisi più approfondita sugli aspetti problematici della sentenza, sia consentito il rinvio a M. DICOSOLA, *La revoca della cittadinanza tra sicurezza nazionale e diritti. Note a margine del caso Shamima Begum*, in *Democrazia e sicurezza*, 2021, pp. 161-191.

¹⁰³ Supreme Court, *R (on the application of Begum) v. Special Immigration Appeals Commission*, [2021] UKSC 7, § 66-68.

¹⁰⁴ Supreme Court, *R (on the application of Begum) v. Special Immigration Appeals Commission*, [2021] UKSC 7, § 134.

¹⁰⁵ Sottolinea gli effetti discriminatori dell'inaspimento delle misure di revoca della cittadinanza, che possono determinare anche ulteriori forme di radicalizzazione, T. CHOUDHURY, *The Radicalisation of Citizenship Deprivation*, in *Critical Social Policy*, 2017, pp. 225-244.

1949, all'art. 16, ha sancito il divieto di revoca della cittadinanza, in aperto contrasto con l'art. 110 comma 1 della Costituzione di Weimar, che, come accennato, ammettendo la revoca della cittadinanza sulla base della riserva di legge, ha consentito l'abuso di tale strumento durante il regime nazista. L'art. 16 LF fa salve, tuttavia, le ipotesi di perdita, che devono essere stabilite dalla legge e la cui applicazione – in mancanza di volontà dell'interessato – non determini l'apolidia dell'individuo.

Analogamente, la redazione dell'art. 22 della Costituzione italiana, secondo il quale «nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome» risente del contesto storico del fascismo, rispetto al quale si colloca in una posizione di rottura radicale¹⁰⁶. Tanto emerge con particolare chiarezza nella Relazione sulle libertà politiche presentata nel 1946 alla I Sottocommissione dell'Assemblea costituente, nella quale si affermava che «lo Stato non può togliere la cittadinanza in niun caso a chi la ha originariamente e regolarmente acquistata: Stato e cittadini formano un tutt'uno; l'appartenenza allo Stato importa l'appartenenza al paese, alla terra, ed è un legame indissolubile che non può essere risolto se non dalla libera volontà individuale: lo Stato negherebbe se stesso, qualora togliesse la cittadinanza ad un cittadino. Contro i cittadini indegni lo Stato ha altri mezzi di difesa»¹⁰⁷.

La sinteticità della disposizione ha sempre suscitato incertezze interpretative in merito all'effettiva ampiezza del diritto alla cittadinanza garantito dalla Costituzione italiana. Proprio il riferimento al dibattito che ha animato i Padri Costituenti, tuttavia, consente di propendere per un'interpretazione ampia della tutela¹⁰⁸. La scelta di vietare la privazione della cittadinanza per motivi politici, infatti, tendeva a individuare un compromesso tra l'obiettivo di evitare che lo Stato potesse, nell'esercizio della sua discrezionalità, ridurre i propri cittadini – specie se oppositori politici – in condizioni di apolidia, come era avvenuto durante il regime fascista, da una parte, e quello di non vietare in assoluto qualsiasi ipotesi di perdita della cittadinanza, dall'altra. La formula

¹⁰⁶ Sull'influenza dell'abuso dei poteri di revoca della cittadinanza da parte del regime fascista nell'elaborazione dell'art. 22 Cost., cfr. E. CAVASINO, *Ridisegnare il confine tra "noi" e "loro": interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2019, pp. 1-37, in part. 16-18.

¹⁰⁷ Relazione sulle libertà politiche, presentata nel 1946 da Umberto Merlin e Pietro Mancini a beneficio della I Sottocommissione della Commissione per la Costituzione dell'Assemblea costituente, p. 32, cit. in M. Benvenuti, *Audizione*, cit.

¹⁰⁸ Secondo l'impostazione di U. DE SIERVO, *Art. 22*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*.

“motivi politici”, così, fu preferita ad altre più specifiche, che intendevano fare riferimento alle opinioni politiche in senso stretto, e fu intesa nel senso di comprendere tutti i casi nei quali fossero in gioco gli «*interessi pubblici della comunità*»¹⁰⁹. Come si sottolineò nel dibattito, erano dunque da considerarsi incostituzionali, sulla base dell’art. 22 Cost., tutte le disposizioni legislative che avessero disposto la perdita della cittadinanza come conseguenza di comportamenti tra i quali non solo la prestazione di servizi per Stati esteri senza il consenso dello Stato italiano ma anche reati di particolare gravità. Con riguardo a tale ultimo profilo è particolarmente indicativa la circostanza secondo la quale fu rigettato l’emendamento che intendeva escludere dall’ambito di applicazione dell’art. 22 Cost. i delitti contro la personalità interna o internazionale dello Stato. Si escluse inoltre che la disposizione costituzionale intendesse fare riferimento ai soli reati politici escludendo invece i reati comuni.

Alla luce dei lavori dell’Assemblea costituente, dunque, come è stato rilevato dalla dottrina, l’art. 22 Cost. offre una tutela ampia del diritto alla cittadinanza¹¹⁰ contro ogni forma di privazione o revoca disposta dalla legge sulla base, in generale, degli interessi pubblici della comunità statale. Né si può ritenere che, al contrario, ipotesi di privazione o revoca della cittadinanza fondate sul venir meno del rapporto di fedeltà con lo Stato possano ritenersi compatibili con la disposizione costituzionale¹¹¹.

Si collocano nella medesima prospettiva anche l’art. 11 comma 2 della Costituzione spagnola, secondo il quale nessuno spagnolo di origine può essere privato della cittadinanza, e l’art. 26 comma 1 della Costituzione portoghese, che stabilisce il diritto di tutti alla cittadinanza. In Portogallo, l’ampia tutela del diritto alla cittadinanza finisce per impedire la previsione di ipotesi di perdita involontaria di tale *status*, come si desume, peraltro, dal divieto di determinare, tramite provvedimenti giudiziari, la perdita automatica dei diritti civili, professionali e politici, *ex art.* 30 comma 4 Cost. Anche in Svezia, sebbene, a differenza dei Paesi menzionati, non direttamente coinvolta in esperienze autoritarie, l’art. 7 comma 2 dell’*Instrument of Government* prevede che nessun cittadino svedese domiciliato nel Regno possa essere privato della cittadinanza.

¹⁰⁹ Basso, in *Atti dell’Assemblea Costituente*, Commissione per la Costituzione, I sottocommissione, p. 93, cit. in U. De Siervo, cit.

¹¹⁰ E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Giuffrè, Milano, 1997, in part. pp. 167-174.

¹¹¹ U. DE SIERVO, *Art. 22*, cit. Nello stesso senso, M. CUNINBERTI, *Art. 22*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*.

Tuttavia, le disposizioni costituzionali non offrono sempre una garanzia piena del diritto alla cittadinanza, come è possibile osservare nel caso della Germania e dell'Italia, dove forme di revoca della cittadinanza sono state progressivamente introdotte, sulla base di interpretazioni restrittive delle disposizioni costituzionali, finendo così, di fatto, per depotenziarne gli effetti.

3.d. *Il depotenziamento del diritto alla cittadinanza in Germania e Italia*

Sebbene l'art. 16 della Legge Fondamentale tedesca offra una tutela più solida del diritto alla cittadinanza rispetto a quella prevista in molti dei Paesi della tradizione liberale¹¹², la sua interpretazione giurisprudenziale e l'attuazione legislativa ne hanno progressivamente limitato l'efficacia. Da una parte, infatti, dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale non emerge un orientamento univoco in merito all'eventuale deducibilità dall'art. 16 LF di un diritto alla cittadinanza di carattere costituzionale. Dall'altra, le riforme della legge sulla cittadinanza, adottate su sollecitazione delle Corti¹¹³, hanno progressivamente ampliato le possibili eccezioni alla regola sancita nella disposizione costituzionale, legate alla sottile distinzione tra revoca e perdita della cittadinanza, come emerge, in particolare, dall'evoluzione delle regole relative alla revoca della naturalizzazione ottenuta con frode.

Quanto al primo profilo, il Tribunale costituzionale, pur avendo più volte considerato l'art. 16 LF nella sua giurisprudenza, non è giunto a conclusioni univoche sul diritto alla cittadinanza. Pronunciandosi in merito alla costituzionalità del mandato di arresto europeo, infatti, il Tribunale non ha esitato a desumere, dall'art. 16 LF, un «*diritto fondamentale*», posto a garanzia della «*speciale associazione del cittadino con il sistema giuridico*». Tale diritto – precisa il TC richiamando implicitamente la celebre definizione della cittadinanza come diritto ad avere diritti – costituisce il presupposto per uno *status* fondato sull'uguaglianza, da cui derivano non solo i doveri ma anche i diritti che legittimano l'autorità pubblica nelle democrazie. Considerando dunque che i diritti e i doveri connessi con il possesso della cittadinanza, al contempo,

¹¹² V. in particolare Regno Unito e Francia. Cfr. in tal senso S. MANTU, *Contingent Citizenship. The Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, Brill-Nijhoff, Leiden, 2015, in part. pp. 282-327.

¹¹³ Sull'interrelazione tra giurisprudenza e legislazione nell'evoluzione della revoca della cittadinanza in Germania, cfr. A. KIRSH, *The Loss of Citizenship by Revocation of Naturalization or ex Lege: Overview of German Case Law and Legislative Changes of 2009*, in *German Law Journal*, 2011, pp. 1659-1680.

sono riconosciuti all'individuo e costituiscono le basi del sistema di governo – affermano i giudici costituzionali – si giustifica sulla base della relazione tra il cittadino e il sistema di governo democratico il divieto di esclusione del cittadino da tale associazione¹¹⁴. Appare coerente con tale impostazione anche la definizione del Tribunale amministrativo federale del divieto di apolidia previsto dall'art. 16 LF come una «*decisione di valore costituzionale*»¹¹⁵.

L'idea per cui dall'art. 16 LF possa desumersi un diritto fondamentale alla cittadinanza costituzionalmente garantito, tuttavia, non è stata confermata nella giurisprudenza costituzionale successiva. In effetti, il Tribunale costituzionale, chiamato, nel 2006, a pronunciarsi sulla compatibilità con l'art. 16 LF della revoca della naturalizzazione ottenuta con frode, ha ommesso ogni riferimento all'esistenza di un diritto fondamentale alla cittadinanza nell'ordinamento costituzionale tedesco, concentrando invece la propria analisi sull'interesse legittimo del cittadino a poter prevedere a quali condizioni possa perdere lo *status* che sancisce la sua appartenenza allo Stato¹¹⁶. Non considerando la dimensione costituzionale del diritto alla cittadinanza, così, il Tribunale costituzionale ha elaborato, nel caso di specie, una lettura espansiva della riserva di legge di cui all'art. 16 LF, che consente di eludere il divieto di apolidia come conseguenza della revoca della naturalizzazione ottenuta con frode, senza necessità di procedere ad alcun bilanciamento tra diritti e interessi costituzionalmente garantiti¹¹⁷.

Con riferimento alle possibili eccezioni al divieto di revoca compatibili con la Costituzione, come accennato, l'art. 16 LF distingue tra revoca della cittadinanza, sempre vietata, e perdita, ammessa come conseguenza di un atto volontario dell'interessato, ovvero, contro la volontà di quest'ultimo, nei casi previsti dalla legge e sempre che non ne derivi come effetto l'apolidia dell'individuo. È sulla base della sottile distinzione tra perdita legittima e revoca illegittima della cittadinanza che sin dai primi anni di attuazione della Legge Fondamentale si è delineata la progressiva espansione dei poteri di denaturalizzazione, in particolare nei casi nei quali la cittadinanza sia stata ottenuta con frode, fino a giungere alla sostanziale elusione del divieto di apolidia.

Inoltre, come già accennato, sempre sulla base della distinzione tra revoca e perdita della cittadinanza, il divieto sancito dall'art. 16 LF non ha impedito

¹¹⁴ BVerfG, 2 BvR 2236/04, 18.7.2005, § 66-67.

¹¹⁵ BVerwG 1 C 19.02, 3.6.2003.

¹¹⁶ BVerfG, 2 BvR 669/04, 24.5.2006.

¹¹⁷ Sul punto cfr. S. MAGEN, *Naturalizations Obtained by Fraud – Can They be Revoked? The German Federal Constitutional Court's Judgment of 24 May 2006*, in *German Law Journal*, 2006, pp. 681-704.

di introdurre, con la riforma della legge sulla cittadinanza tedesca del 2019, adottata nell'ambito delle misure di contrasto al terrorismo internazionale, un'ipotesi di perdita della cittadinanza come sanzione nei casi di partecipazione attiva a milizie terroristiche¹¹⁸.

Si tratta di una misura che si caratterizza per un'applicazione generalizzata, indipendentemente dai modi di acquisto della cittadinanza, ma che, a differenza dei casi di denaturalizzazione, prevede il limite del divieto di generare situazioni di apolidia. Indirettamente, dunque, la disposizione finisce per essere applicabile esclusivamente nei confronti di individui in possesso di doppia cittadinanza. Emergono, di tutta evidenza, i profili di contrasto di tale misura non solo con l'art. 16 LF, ma anche con il principio di non discriminazione: l'unica ipotesi di revoca della cittadinanza applicabile nei confronti dei cittadini per nascita prevede, a differenza della denaturalizzazione, il limite del divieto di privare l'individuo dell'unica cittadinanza in suo possesso.

È rivolta invece esclusivamente agli individui che abbiano acquistato la cittadinanza dopo la nascita la misura della revoca introdotta in Italia con l'art. 14 comma 1 del decreto legge n. 113/2018, che ha inserito nella legge n. 91/1992 il nuovo art. 10 *bis* secondo il quale «*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*».

Sulla base della nuova disposizione, dunque, coloro che abbiano acquistato la cittadinanza al compimento del diciottesimo anno di età, per matrimonio, ovvero, dopo la nascita, per decreto del Presidente della Repubblica nelle ipotesi previste dall'art. 9 della legge n. 91/1992, possono vedersi revocare tale *status* qualora siano stati condannati con sentenza passata in giudicato per una serie piuttosto variegata di reati che comprendono non solo condotte direttamente connesse con il terrorismo¹¹⁹, ma anche condotte comuni sia pure di

¹¹⁸ Legge sulla cittadinanza, art. 28.

¹¹⁹ Associazione con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico (Cod. pen., art. 270 *bis*); assistenza agli associati (Cod. pen., art. 270 *ter*); attentato contro il capo del Governo (Cod. pen., art. 280); devastazione, saccheggio e strage (Cod. pen., art. 285); guerra civile (Cod. pen., art. 286); sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione (Cod. pen., art. 289 *bis*); cospirazione politica mediante associazione (Cod. pen., art. 305); strage (Cod. pen., art. 422); delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento

particolare gravità¹²⁰. Non appare chiaro dalla lettera della disposizione se il provvedimento di revoca si configuri come un atto discrezionale ovvero vincolato, ma non pare possa escludersi, in ogni caso, la competenza dei giudici amministrativi a ricevere eventuali ricorsi¹²¹.

Il contrasto diretto con l'art. 22 è del tutto evidente alla luce della lettura espansiva del divieto di privazione della cittadinanza, sintetizzata nel paragrafo precedente, sulla base della quale è incostituzionale ogni forma di denazionalizzazione disposta non solo sulla base delle opinioni politiche dell'interessato, ma più generale sulla base degli interessi dello Stato in senso lato. La revoca della cittadinanza, dunque, appare una misura in aperto contrasto con il diritto negativo alla cittadinanza così come sancito dall'art. 22 Cost.

La costituzionalità della revoca della cittadinanza è anche dubbia con riferimento al principio di ragionevolezza, sotto il duplice profilo non solo dell'incoerenza della misura con i principi che ispirano la legge n. 91/1992, orientati a fare della cittadinanza uno strumento di garanzia della persona¹²², ma anche della non proporzionalità rispetto agli obiettivi che il legislatore intende raggiungere. Il nuovo art. 10 *bis* infatti tace in merito all'eventualità che dalla revoca della cittadinanza possa derivare l'apolidia dell'individuo, ipotesi che può verificarsi facilmente nel caso in cui il cittadino, dopo aver acquistato la cittadinanza italiana, abbia perduto o rinunciato alla cittadinanza del Paese d'origine, ovvero abbia acquistato la cittadinanza italiana trovandosi precedentemente in stato di apolidia. Ci si può pertanto domandare se tale possibile effetto dell'applicazione della norma, tutt'altro che remoto, sia proporzionato rispetto al fine che il legislatore intende raggiungere, che pare ravvisarsi nell'intento di garantire la sicurezza dello Stato, o non finisca addirittura per porsi in contrasto, di riflesso, con il principio di tutela dei diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 Cost.

costituzionale puniti dalla legge con la reclusione da cinque a dieci anni di carcere (Cod. proc. pen., art. 407 c. 2(a)); ricostituzione di associazioni sovversive di cui era stato ordinato lo scioglimento (Cod. pen., art. 270 c. 3).

¹²⁰ Associazione per delinquere nei casi in cui sia obbligatorio l'arresto in flagranza (Cod. pen., art. 416 e Cod. proc. pen., art. 380, c. 2(m)); associazione di tipo mafioso (Cod. pen., art. 416 *bis*); sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione (Cod. pen., art. 630); associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (d.p.r. n. 309 del 1990, art. 74).

¹²¹ Come sostenuto da L. VIOLA, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto Salvini: profili processuali e (nuovi) cantieri aperti*, in *Federalismi.it*, 2019, pp. 1-19.

¹²² Cfr. in tal senso E. CAVASINO, *Ridisegnare il confine tra "noi" e "loro"*, cit., in part. pp. 22-24.

Non da ultimo, la misura, applicabile esclusivamente nei confronti di specifiche categorie di cittadini, che non abbiano acquistato la cittadinanza alla nascita, pare porre significativamente in discussione la garanzia del principio di non discriminazione di cui all'art. 3 della Costituzione italiana.

4. La revoca della cittadinanza acquistata dopo la nascita e il principio di non discriminazione

Come si è avuto modo di accennare, il carattere minimo del diritto alla cittadinanza mostra tutti i suoi aspetti problematici qualora si osservino le specifiche categorie di cittadini interessati dagli strumenti di revoca. In effetti, in considerazione dei limiti ai poteri di revoca, è possibile osservare come, in genere, la garanzia del diritto alla cittadinanza sia riconosciuta in misura più ampia nei confronti dei cittadini per nascita da genitori cittadini o sul territorio, mentre sia molto più limitata con riferimento ai soggetti che abbiano acquistato la cittadinanza dopo la nascita. Anche negli Stati Uniti, a fronte del quasi assoluto divieto di ipotesi di perdita involontaria della cittadinanza per i *native born citizens*, i *naturalized citizens* possono essere sottoposti a misure di revoca, sebbene sulla base di garanzie che assicurino il rispetto del diritto alla cittadinanza. Analogamente, in buona parte dei Paesi della tradizione liberale, le misure di revoca trovano applicazione principalmente nei confronti di coloro che abbiano acquistato la cittadinanza dopo la nascita, ovvero dei soggetti in possesso di doppia cittadinanza.

La distinzione finisce per produrre evidenti effetti discriminatori, che, se nel caso dei soggetti in possesso di doppia cittadinanza appare giustificata dalla necessità di assicurare che sia garantito il diritto dell'individuo ad una cittadinanza, sia pure nel suo significato minimo, non trova alcuna giustificazione giuridica nel caso dei cittadini naturalizzati. In tale ultima ipotesi, invece, la scelta pare essere fondata su motivazioni di carattere ideologico, che attribuiscono alla cittadinanza acquistata sin dalla nascita un valore superiore, e dunque meritevole di maggiore tutela, rispetto alla cittadinanza acquistata dopo la nascita. La discriminazione – che appare speculare all'approccio restrittivo in merito al riconoscimento di un diritto all'acquisto della cittadinanza dopo la nascita – finisce per sottendere una diversa concezione della cittadinanza a seconda dei metodi di acquisto, strettamente interconnessa con le sue funzioni, tra le quali pare essere privilegiata la funzione selettiva, e un'idea di nazione ancorata ad una concezione etnica del popolo e della comunità statale.

4.a. Denaturalizzazione e diritto alla cittadinanza negli Stati Uniti

Negli Stati Uniti, al contrario della *birthright citizenship*, la cittadinanza acquisita per naturalizzazione è stata sin da subito oggetto dei poteri federali di revoca, ammettendosi un'intrinseca differenza tra i *native born citizens* – per i quali la revoca consisterebbe nella perdita di uno *status* originario – e i *naturalized citizens*, rispetto ai quali invece la denaturalizzazione consisterebbe nell'annullamento della cittadinanza, che non avrebbe mai dovuto essere attribuita. Per tali ragioni, come emerge nella giurisprudenza della Corte suprema, gli standard di giudizio nei casi di denaturalizzazione sono più severi di quelli relativi alla denaturalizzazione e il diritto alla cittadinanza è più garantito con riferimento ai *native born citizens* che rispetto ai cittadini naturalizzati. Resta tuttavia fermo il riferimento, da parte della Corte suprema, alla necessità di bilanciare i poteri di revoca, anche nei casi di naturalizzazione, con il contrapposto diritto individuale alla cittadinanza.

Come evidenziato da P. Weil, l'ampio ricorso ai poteri di denaturalizzazione da parte delle autorità federali statunitensi ha costituito lo strumento privilegiato di politiche volte, da una parte, all'affermazione della prevalenza della cittadinanza federale rispetto a quella statale e, dall'altra al rafforzamento dell'idea per la quale attraverso la cittadinanza trova espressione la sovranità nazionale¹²³. Per queste ragioni, ben prima delle Guerre Mondiali, già il *Naturalization Act* del 1906¹²⁴, adottato sotto la presidenza Roosevelt, prevedeva la denaturalizzazione in caso di frode e violazione della legge nella procedura di acquisto della cittadinanza. Infatti, la legge del 1906, da una parte rafforzava le competenze federali in materia di naturalizzazione, regolamentandone il procedimento, e, dall'altra, prevedeva casi di revoca, funzionali a introdurre rimedi contro gli abusi perpetrati nel corso della procedura di naturalizzazione, favoriti dalle pressioni di politici disonesti al fine assicurarsi il voto di nuovi cittadini politicamente fedeli.

In effetti, un procedimento di naturalizzazione uniforme sull'intero territorio federale era stato già introdotto con il *Naturalization Act* del 1790¹²⁵, il quale tuttavia attribuiva alle Corti statali il potere di istruire i procedimenti, che si svolgevano in forma riservata, senza la partecipazione obbligatoria del-

¹²³ P. WEIL, *The Sovereign Citizen. Denaturalization and the Origins of the American Republic*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2013, in part. pp. 1-12.

¹²⁴ *An Act to establish a Bureau of Immigration and Naturalization, and to provide for a uniform rule for the naturalization of aliens through the United States*, 29 giugno 1906, H.R. 15442.

¹²⁵ *An Act to establish a uniform rule of naturalization*, 26.3.1790.

le parti interessate. Inoltre, le tasse di naturalizzazione erano regolate da leggi statali. Per effetto di tale complesso sistema, da una parte, il procedimento di naturalizzazione di fatto si caratterizzava per notevoli differenziazioni statali e, dall'altra, la sua corretta attuazione subiva forti eccezioni per via della competizione tra le Corti nella concessione della cittadinanza¹²⁶.

Allo scopo dunque di limitare le frodi perpetrate dalle Corti statali nei procedimenti di naturalizzazione, il *Naturalization Act* del 1906 attribuiva alla *Division of Naturalization* e alla *Civil Service Commission* il potere di denaturalizzazione. In particolare, come stabilito dall'art. 15 della legge, i certificati di naturalizzazione potevano essere annullati nel caso in cui fosse stata offerta la prova che fossero stati ottenuti illegalmente o con mezzi fraudolenti. L'effetto che ne derivò fu quello dell'aumento esponenziale dei casi di denaturalizzazione. A tale ipotesi si aggiungeva anche l'annullamento della naturalizzazione qualora il cittadino naturalizzato, entro cinque anni dalla naturalizzazione, avesse stabilito la propria residenza permanente nel suo Paese di origine o in un altro Paese diverso dagli Stati Uniti. Anche tale ultimo caso poteva essere ricondotto ad un'ipotesi di frode, in quanto l'espatrio entro il termine di cinque anni era considerato dalla legge prova di mancanza di intenzione di diventare parte della comunità politica statunitense, che invece doveva essere oggetto di un'apposita dichiarazione ai fini della naturalizzazione.

La revoca della naturalizzazione, tuttavia, finì per rispondere anche ad un diverso obiettivo: espellere coloro che, successivamente alla naturalizzazione, non dimostrarono di condividere gli elementi soggettivi di identificazione della comunità americana. Fu per tale finalità che si moltiplicarono, a partire dall'adozione del *Naturalization Act* del 1906, i casi di denaturalizzazione per fini politici, con il pretesto di violazioni di legge commesse non solo durante, ma anche prima della conclusione della procedura di naturalizzazione¹²⁷.

La revoca della naturalizzazione nei casi in cui il certificato di naturalizzazione fosse stato ottenuto illegalmente o con frode e nell'ipotesi in cui il cittadino, entro cinque anni dalla naturalizzazione, avesse fissato la propria residenza permanente nel proprio Paese di origine o in altro Paese diverso dagli Stati Uniti fu confermata anche nel contesto delle riforme adottate tra la Prima e la Seconda guerra mondiale. Infatti, il *Nationality Act* del 1940, al fine di sanzionare comportamenti che manifestassero la mancanza di fedeltà

¹²⁶ Cfr. sul punto P. WEIL, *The Sovereign Citizen*, cit., p. 3.

¹²⁷ Si pensi, a tal proposito al celebre caso di Emma Goldman, cittadina statunitense naturalizzata, di origini lituane, privata della cittadinanza, non per effettive violazioni di legge, ma per le sue idee politiche anarchiche e femministe. Al caso di E. Goldman è dedicato in particolare il cap. 4 del volume di P. Weil, *The Sovereign Citizen*, cit., pp. 55-64.

alla nazione, oltre a introdurre ipotesi di revoca della cittadinanza acquisita per nascita sul territorio, all'art. 338 confermava le ipotesi di revoca della naturalizzazione già previste dalla legge del 1906, disciplinandone la procedura.

Successivamente, l'ulteriore rafforzamento dei poteri di revoca della cittadinanza realizzato a partire dal 1944 riguardò sia i cittadini per nascita sul territorio che quelli naturalizzati. Era applicabile ad entrambe le categorie di cittadini, infatti, la sanzione della revoca della cittadinanza nei casi di diserzione prevista dal *Nationality Act* del 1944. Inoltre, l'art. 349 dell'*Immigration and Nationality Act* del 1952 prevedeva l'ampliamento delle ipotesi di revoca della cittadinanza nell'ambito delle politiche di contrasto alla sovversione politica nel contesto della Guerra Fredda, con riferimento sia ai *native citizens* che ai cittadini naturalizzati e l'art. 340 della stessa legge ampliava le specifiche ipotesi di revoca della naturalizzazione, prevedendo che la stessa potesse essere disposta nel caso in cui la naturalizzazione fosse stata ottenuta con occultamento o falsa rappresentazione di fatti materiali, ovvero qualora, entro cinque anni dalla naturalizzazione, il cittadino avesse aderito ad organizzazioni sovversive¹²⁸.

Fu sulla base di tali previsioni normative che, anche con riferimento alla naturalizzazione, la revoca della cittadinanza fu ampiamente utilizzata, negli anni immediatamente successivi alla Seconda guerra mondiale e durante la Guerra Fredda, come strumento di lotta politica, allo scopo di espellere dal territorio americano cittadini che aderissero alle dottrine del nazismo o del comunismo.

Si inserisce in questo contesto la giurisprudenza della Corte suprema, che, a partire dal 1943, sulla base del principio della parità tra cittadini per nascita sul territorio e naturalizzati, afferma che, anche nei casi di naturalizzazione, i poteri federali di revoca debbano essere oggetto di costante bilanciamento con il diritto alla cittadinanza. In particolare, se da una parte si sostiene il principio per cui la revoca della cittadinanza acquisita per naturalizzazione possa essere disposta non solo in presenza di comportamenti che facciano presumere la volontà di rinuncia da parte dell'interessato, ma anche qualora la naturalizzazione sia stata ottenuta con frode, omissione o falsa rappresentazione di fatti materiali, dall'altra si stabilisce che l'onere della prova delle circostanze che giustificano il provvedimento sia a carico del Governo e che in nessun caso possono determinarsi casi di discriminazione tra cittadini per nascita e cittadini per naturalizzazione con riferimento ai criteri di revoca della cittadinanza.

¹²⁸ Immigration and Nationality Act, 1952, art. 340(a), (c).

La giurisprudenza della Corte suprema, dunque, rappresenta la bussola essenziale per orientarsi nella definizione dei limiti entro i quali resta costituzionalmente legittimo l'esercizio dei poteri di revoca della cittadinanza, che, sulla base dell'*Immigration and Nationality Act* attualmente in vigore, consolidato nello *US Code*, possono essere disposti – oltre che nelle ipotesi previste anche con riferimento alla *birthright citizenship* dall'art. 1481 USC – qualora la naturalizzazione sia stata ottenuta con violazione di legge, caso che include l'acquisto della cittadinanza in mancanza dei requisiti stabiliti dalla legge per ottenerla, ovvero con omissione o falsa rappresentazione di fatti materiali¹²⁹.

4.b. Naturalizzazione, right to remain a citizen e onere della prova negli Stati Uniti

Il principio per cui anche con riferimento alla naturalizzazione sia configurabile un diritto costituzionale alla cittadinanza, garantito dal XIV emendamento, è alla base del caso *Afroyim v. Rusk*¹³⁰, nel quale la Corte suprema, nel 1967, ha ribaltato con un *overruling* il precedente reso nel caso *Perez v. Brownell*, sposando la *dissenting opinion* redatta dal giudice Warren. A differenza del caso *Perez*, nel caso *Afroyim* il ricorrente aveva ottenuto la cittadinanza statunitense per naturalizzazione, ma come nel precedente la cittadinanza era stata oggetto di un provvedimento di revoca, ex art. 401(e) del *Nationality Act* del 1940, per esercizio del diritto di voto all'estero. Nel ricorso contro il provvedimento – rigettato dalla Corte distrettuale e dalla Corte di appello – *Afroyim* asseriva l'incostituzionalità della disposizione per violazione del *due process of law* e del diritto costituzionale alla cittadinanza, riconosciuto a tutti i cittadini sulla base del XIV emendamento e che, a giudizio del ricorrente, poteva essere oggetto di rinuncia ma non di revoca involontaria.

La Corte suprema, accogliendo il ricorso, stabiliva che: i) il Congresso non ha il potere, sulla base della Costituzione, di privare una persona della cittadinanza e tale potere non può essere considerato come un attributo implicito della sovranità, come invece ritenuto prima dell'approvazione del XIV emendamento; ii) la norma del XIV emendamento secondo la quale «*Tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti (...) sono cittadine degli USA (...)*» regola nella sua interezza lo *status* di cittadino, impedendo la denaturalizzazione del ricorrente.

¹²⁹ U.S. Code, art. 1451.

¹³⁰ Supreme Court of the United States, *Afroyim v. Rusk*, 387 U.S. 253 (1967).

Come si legge, in particolare, nell'opinione della Corte estesa dal giudice Black, la cittadinanza non può essere messa a repentaglio ogni qual volta il Congresso lo ritenga opportuno sulla base dell'esercizio dei suoi poteri, generali o impliciti. Il XIV emendamento, infatti, è stato adottato allo scopo di introdurre una garanzia a favore dei cittadini, limitando il potere del Congresso di distruggerne lo *status*. È sulla base di tali premesse che, conclude il giudice Black, la revoca della cittadinanza disposta a carico del sig. Afroym doveva essere annullata, in quanto la Costituzione statunitense riconosce il diritto costituzionale alla conservazione della cittadinanza, salvo rinuncia volontaria da parte dell'interessato: «*Our holding does no more than to give to this citizen that which is own, a constitutional right to remain a citizen in a free country unless he voluntarily relinquishes that citizenship*»¹³¹.

Tuttavia, pur vedendosi riconoscere la titolarità del diritto alla cittadinanza come i *native born citizens*, i *naturalized citizens* possono essere sottoposti a misure di revoca della cittadinanza, purché disposte sulla base di prove chiare, inequivoche e convincenti. Il principio è stato introdotto nel caso *Shneiderman v. US*¹³², che costituisce tuttora un riferimento imprescindibile nella giurisprudenza della Corte suprema in tema di denaturalizzazione. In particolare, la Corte suprema era chiamata a pronunciarsi per la prima volta su un caso di revoca disposta molti anni dopo la naturalizzazione. Il sig. Shneiderman, infatti, naturalizzato statunitense nel 1927, si era visto revocare la cittadinanza *ex art. 15 del Naturalization Act*, formalmente per frode nel procedimento, ma di fatto per motivi politici, in quanto, a giudizio delle autorità federali, il ricorrente aveva ottenuto il certificato di naturalizzazione illegalmente, non manifestando fedeltà ai principi della Costituzione statunitense per via dell'appartenenza al *Workers (Communist) Party of America* e alla *Young Workers (Communist) League of America*, i cui principi erano ritenuti in contrasto con la Costituzione.

Nell'opinione della Corte, redatta dal giudice Murhpy, il ricorso presentato da Shneiderman veniva accolto sulla base del presupposto che, poiché la denaturalizzazione incide sul diritto fondamentale alla cittadinanza, la revoca di tale *status*, pur non potendo essere assolutamente esclusa, può essere disposta solo sulla base di prove chiare e convincenti, che nel caso di specie non erano state offerte. La Corte suprema dunque introduceva il principio, mai oggetto di *overruling* nella giurisprudenza successiva per cui, stante la natura di diritto fondamentale della cittadinanza, è a carico del Governo l'onere della prova –

¹³¹ Supreme Court of the United States, *Afroym v. Rusk*, opinione della Corte.

¹³² Supreme Court of the United States, *Shneiderman v. US*, 320 U.S. 118 (1943).

sulla base di elementi chiari, inequivoci e convincenti – di comportamenti che facciano presumere la violazione delle disposizioni di legge nel procedimento di naturalizzazione al fine della revoca cittadinanza.

In effetti, sebbene nemmeno la sentenza in commento sia stata adottata all'unanimità, a conferma del forte dibattito interno in merito ai temi del diritto alla cittadinanza, lo *Schneiderman test* viene condiviso da tutti i giudici della Corte suprema, come dimostra il fatto che nella *dissenting opinion* – redatta dal giudice Stone con l'adesione dei giudici Roberts e Frankfurter – non viene contestato il principio stabilito dalla maggioranza, ma si dissente in relazione alla circostanza di fatto che non fosse stata fornita dalle autorità governative la prova della violazione dell'art. 15 *Naturalization Act*. Il principio, peraltro, conserva tutta la sua attualità anche nell'attuale contesto di *revival* dei poteri governativi di revoca della cittadinanza acquisita per naturalizzazione, nel contesto tanto delle misure di lotta al terrorismo internazionale, tanto delle politiche restrittive in materia di immigrazione¹³³.

La Corte, tuttavia, nello stabilire un principio fondamentale a garanzia del diritto alla cittadinanza acquistata per naturalizzazione, fa salvo un ampio margine di discrezionalità nel determinare, nei casi concreti, l'effettiva violazione del diritto. L'effetto che ne è derivato è stato quello di una certa contraddittorietà nei casi successivi¹³⁴, che ha fatto sì che i limiti alla revoca della cittadinanza per naturalizzazione siano meno rigorosi di quelli opposti al diritto alla cittadinanza per nascita sul territorio.

Tanto emerge già nei casi immediatamente successivi a *Shneiderman*. Ad esempio, mentre nel caso *Baugmartner v. US*, nel 1944¹³⁵, la Corte suprema annullava la revoca della cittadinanza in applicazione dello *Shneiderman test*, nel caso *Knauer v. US*¹³⁶ riteneva che la revoca della naturalizzazione fosse stata correttamente disposta dal Governo essendo integrate le condizioni previste dal medesimo test.

Il caso *Baugmartner* era relativo alla legittimità della revoca della naturalizzazione sulla base dell'art. 338 del *Nationality Act* del 1940 che imponeva come condizione per la naturalizzazione la rinuncia alla fedeltà per la patria di origine. Il sig. Baugmartner, infatti, aveva subito la revoca della cittadinanza statunitense ottenuta per naturalizzazione sulla base di prove – tratte da dialo-

¹³³ Cfr. in tal senso D. FONTANA, *A Case for the Twenty-First Century Constitutional Canon: Schneiderman v. United States*, in *Connecticut Law Review*, 2002, pp. 35-90.

¹³⁴ In tal senso cfr., tra i primi commenti alla sentenza, W. STEIN, *Revocation of Citizenship – Denaturalization*, in *Marquette Law Review*, 1944, pp. 59-74.

¹³⁵ Supreme Court of the United States, *Baugmartner v. US*, 322 U.S. 665 (1944).

¹³⁶ Supreme Court of the United States, *Knauer v. US*, 328 U.S. 654 (1946).

ghi intercorsi con altre persone e i suoi diari personali – che dimostravano la non completa rinuncia alla fedeltà alla madrepatria tedesca e al regime nazista.

Chiamata a pronunciarsi sul ricorso contro le decisioni delle Corti inferiori, la Corte suprema affermava che, data la gravità della misura, e poiché nell'ordinamento statunitense i cittadini per nascita e naturalizzati si collocano in una posizione di assoluta parità¹³⁷, si imponeva una rigida applicazione dello *Shneiderman test*. In particolare, nella *concurring opinion* redatta dal giudice Murphy, alla quale aderiscono i giudici Black, Douglas e Rutledge, si sottolinea come tale conclusione sia strettamente interconnessa con la natura della cittadinanza come diritto. Come si legge nell'opinione concorrente, infatti, la cittadinanza non può essere considerata come oggetto di un diritto condizionato all'obbligo per il cittadino naturalizzato di astenersi da qualsiasi espressione di sostegno per la sua patria di origine, sebbene non condivisibile alla luce dei valori americani. Allo stesso modo, il «prezioso» diritto alla cittadinanza non può essere oggetto di revoca nel caso in cui il cittadino naturalizzato critichi il Governo degli Stati Uniti, sia pure in termini offensivi o diffamatori. La revoca della cittadinanza come misura sanzionatoria di tali comportamenti, infatti, potrebbe essere disposta solo sulla base di prove chiare, inequivocabili e convincenti, a pena della violazione delle libertà di manifestazione del pensiero, di stampa e di religione.

Al contrario, nel caso *Knauer*, deciso pochi anni dopo, veniva confermata la revoca della cittadinanza disposta, sempre sulla base dell'art. 338 del *Nationality Act* del 1940, per frode, che, secondo le Corti di grado inferiore, derivava dalla circostanza per cui il sig. Knauer, cittadino tedesco per nascita e naturalizzato negli Stati Uniti, fosse tuttavia un seguace del nazismo e delle dottrine di Adolf Hitler. Secondo la Corte, infatti, nel caso di specie, al momento della naturalizzazione il ricorrente, nel nascondere la sua fedeltà al Reich tedesco, aveva falsamente giurato fedeltà agli Stati Uniti e le condizioni imposte dallo *Shneider test* risultavano rispettate.

In effetti, pur confermando il principio per cui cittadini nativi e naturalizzati sono posti in condizioni di assoluta parità nel sistema costituzionale statunitense, e pur riconoscendo che la denaturalizzazione sia una misura particolarmente grave in quanto in grado di determinare la «perdita di tutto ciò che rende la vita degna di essere vissuta»¹³⁸, la Corte ritiene che le prove addotte

¹³⁷ La Corte, a tale proposito, rinvia al caso *Luria v. US*, 231 U.S. 9 (1913), nel quale si affermava: «*Under our Constitution, a naturalized citizen stands on an equal footing with the native citizens in all respects save that of eligibility to the Presidency*».

¹³⁸ L'espressione è tratta dal caso *Ng Fung Ho v. White*, 259 U.S. 276, 259 U.S. 284, al quale la Corte rinvia e che, a sua volta, pare richiamare l'idea dell'interconnessione tra diritto alla

dal Governo a sostegno della denaturalizzazione siano chiare, inequivocabili e convincenti.

La contraddittorietà degli esiti delle sentenze appena menzionate è confermata dalla *dissenting opinion* redatta nel caso Knauer dal giudice Routledge, alla quale aderisce il giudice Murphy, secondo i quali al contrario la denaturalizzazione, potendo essere disposta sulla base di criteri differenziati rispetto a quelli previsti per la *birthright citizenship*, determina di per sé un'illegitima discriminazione tra cittadini naturalizzati e per nascita, creando così due classi diverse di cittadini e violando, pertanto, il diritto alla cittadinanza dei primi.

Seguono una serie di casi nei quali sono annullati provvedimenti di revoca della cittadinanza acquisita per naturalizzazione sulla base dello *Shneiderman test*.

In particolare, nel caso *Klapprott v. US*, del 1949¹³⁹, la Corte suprema accoglieva il ricorso contro la sentenza della Corte di appello che confermava un provvedimento di denaturalizzazione, disposto in quanto il giuramento di fedeltà alla nazione americana prestato dal sig. Klapprott era stato ritenuto falso. Il provvedimento, infatti – adottato in quanto, a giudizio delle Corti inferiori, Klapprott, appartenendo al *German American Bund* ed altre organizzazioni sovversive, mostrava fedeltà alla Germania anziché agli Stati Uniti – era stato disposto, secondo la Corte suprema, senza prove o dibattito e in assenza del sig. Klapprott. Infatti, a giudizio della Corte, sebbene il procedimento di denaturalizzazione non sia di carattere penale, la particolare severità degli effetti della revoca della cittadinanza, in grado di incidere su tutte le libertà individuali, impone un gravoso onere della prova a carico delle autorità federali, così come stabilito nel caso *Shneiderman*, che nel caso in questione non era stato rispettato. D'altra parte, come specifica il giudice Routledge in un'opinione concorrente, la revoca della cittadinanza è di per sé violazione di un autonomo diritto, non meno prezioso del diritto alla vita o alla libertà, che comprende tutti i diritti menzionati nell'opinione di maggioranza.

Un provvedimento di revoca della cittadinanza per mancata condivisione dei valori americani e mancata rinuncia alla fedeltà alla madrepatria straniera è oggetto di annullamento sulla base dello *Shneiderman test* anche nel caso *Chaunt v. US*, del 1960¹⁴⁰. Il caso traeva origine dal ricorso presentato dal sig. Chaunt, cittadino americano naturalizzato di origini ungheresi, che si era visto revocare la cittadinanza sulla base dell'art. 340(a) dell'*Immigration and*

cittadinanza e dignità umana reso celebre dal caso *Trop v. Dulles*, del 1958, in tema di revoca della cittadinanza per nascita sul territorio. Sul punto si rinvia all'introduzione, par. 4.

¹³⁹ Supreme Court of the United States, *Klapprott v. US*, 335 U.S. 601 (1949).

¹⁴⁰ Supreme Court of the United States, *Chaunt v. United States*, 364 U.S. 350.

Nationality Act del 1952, poiché, come sostenuto dalle Corti di grado inferiore, nel corso del procedimento di naturalizzazione, aveva occultato l'appartenenza al Partito Comunista – circostanza che denotava, da una parte, la carenza di devozione alla Costituzione americana, e, dall'altra, la mancanza dell'intento di rinunciare alla fedeltà alla madrepatria – nonché una serie di arresti. La naturalizzazione, pertanto, secondo le Corti di grado inferiore, era stata ottenuta con occultamento o scorretta rappresentazione di fatti materiali.

Secondo la Corte suprema, se da una parte l'acquisto della cittadinanza è un *solemn affair* – che richiede pertanto il rigoroso rispetto delle procedure e delle condizioni stabilite dalla legge, in mancanza delle quali è giustificato il diniego della cittadinanza – dall'altra, a causa delle gravi conseguenze che la revoca può determinare nei confronti del cittadino, i provvedimenti di naturalizzazione possono essere annullati solo sulla base di prove chiare, inequivocabili e convincenti, come stabilito nel caso *Shneiderman*. A giudizio della Corte, pertanto, lo *Shneiderman test* non era soddisfatto nel caso in questione, in quanto il Governo non aveva dimostrato: i) l'occultamento di fatti che, se conosciuti, avrebbero condotto al diniego della cittadinanza e ii) che la loro rivelazione sarebbe stata utile per indagini che avrebbero condotto a individuare ulteriori circostanze che avrebbero determinato il diniego della cittadinanza.

Dal caso *Chaunt*, dunque, emerge come nella giurisprudenza della Corte suprema, perché la revoca della naturalizzazione possa essere considerata compatibile con la Costituzione, debba sussistere un nesso di causalità tra l'omissione o la falsa rappresentazione di fatti e la decisione di concedere la naturalizzazione. In altri termini, è ammissibile la revoca della cittadinanza laddove sia ravvisabile l'occultamento o la falsa rappresentazione di fatti, che, laddove correttamente conosciuti, avrebbero condotto al diniego della cittadinanza.

È in tal senso che la Corte suprema, nel caso *Jouzas Kungys v. US* del 1988¹⁴¹, nell'annullare un provvedimento di revoca della naturalizzazione per occultamento o cattiva rappresentazione di fatti materiali¹⁴², precisa come la revoca, per essere compatibile con la Costituzione, debba soddisfare il *natural tendency test*. Deve cioè essere dimostrato da prove chiare, inequivocabili e convincenti che i fatti oggetto di omissione o falsa rappresentazione siano stati ragionevolmente capaci di influenzare le decisioni del Servizio di immigrazione e naturalizzazione. Infatti, solo i fatti che soddisfino il *natural tendency test*

¹⁴¹ Supreme Court of the United States, *Kungys v. US*, 485 U.S. 759 (1988).

¹⁴² La denaturalizzazione, infatti, era stata disposta sulla base dell'art. 1451(a) dello United States Code, in quanto il sig. Klugys aveva mentito in merito alla sua data e luogo di nascita.

possono essere considerati materiali, a giudizio del giudice Scalia, redattore dell'opinione di maggioranza¹⁴³.

Come precisa il giudice Stevens, autore di un'opinione concorrente alla quale aderiscono i giudici Marshall e Blackmun, il governo non può denaturalizzare un cittadino a meno che non provi l'esistenza di un fatto supportato sia dal requisito che la falsa rappresentazione sia materiale (*materiality requirement*) sia dal requisito che la stessa sia funzionale ad ottenere la cittadinanza (*procurement requirement*). Considerati insieme, il *materiality requirement* e il *procurement requirement* riflettono l'intento del Congresso che lo *status* di cittadino non sia revocato a meno che il Governo provi che il convenuto non fosse qualificato a possedere lo *status* al momento dell'acquisto della cittadinanza.

La Corte suprema, così, nell'introdurre standard di giudizio rigorosi, impone che i provvedimenti di denaturalizzazione possano essere disposti solo in presenza di requisiti oggettivi, in presenza dei quali l'atto di concessione della cittadinanza non sarebbe stato adottato. L'obiettivo di restringere al minimo la discrezionalità delle autorità federali nell'esercizio dei poteri di revoca della cittadinanza si impone, come specificato nella *concurring opinion* del giudice Stevens, in considerazione della gravità delle conseguenze di atti di tale portata, in grado di incidere sul diritto alla cittadinanza¹⁴⁴.

Chiamata nuovamente a pronunciarsi sulla legittimità di un provvedimento di revoca della naturalizzazione quasi trent'anni dopo il caso *Kungys*, nel caso *Maslenjak v. US*¹⁴⁵, del 2017, la Corte suprema ha confermato il test di materialità introdotto in quella occasione¹⁴⁶. In particolare, nel caso di specie, la Corte, nel riformare e rinviare una decisione di revoca della naturalizzazione della Corte di appello del sesto distretto per false dichiarazioni nel corso del giuramento di naturalizzazione, *ex art.* 1425(a) dello *United States Code*, ha stabilito che, perché i poteri di revoca possano essere legittimamente esercitati, il Governo deve dimostrare che l'atto illegittimo abbia svolto un ruolo effettivo nell'acquisto della cittadinanza. La violazione di legge, cioè, e l'acquisto della cittadinanza non devono essere meramente coincidenti, ma, come

¹⁴³ Supreme Court of the United States, *Kungys v. US*, 485 U.S. 759 (1988), opinione di maggioranza redatta dal giudice Scalia (parti I, II-A, III-A).

¹⁴⁴ Su tale ultimo punto cfr. in particolare l'opinione concorrente del giudice Stevens.

¹⁴⁵ Supreme Court of the United States, *Maslenjak v. United States*, 582 U.S. (2017).

¹⁴⁶ Per un commento si rinvia a T.M. BELSAN, A.A. GAVOOR, J.A. MARUTOLLO, *The Resurgence of Denaturalization: The Supreme Court's Decision in Maslenjak and Its Initial Impact on Civil and Criminal Cases Seeking Revocation of U.S. Citizenship*, in *United States Attorneys' Bulletin*, 2018, pp. 149-157.

stabilito nel caso *Klugys*, devono essere legati da un nesso di causalità. La revoca, pertanto, per essere considerata compatibile con la Costituzione, deve superare un test articolato in due parti: i) la falsa rappresentazione deve essere rilevante in relazione ad un criterio di naturalizzazione, nel senso che, laddove il fatto fosse stato correttamente conosciuto dai pubblici ufficiali, avrebbe determinato ulteriori indagini; ii) le indagini così condotte avrebbero determinato il diniego della cittadinanza.

A partire dal caso *Chaunt*, dunque, l'introduzione del test di materialità sembra consentire la riduzione della discrezionalità di decisioni di particolare gravità, che incidono sul diritto fondamentale alla cittadinanza. Tuttavia, l'evoluzione della giurisprudenza della Corte suprema, nonostante i tentativi di razionalizzazione di volta in volta individuati, è tutt'altro che lineare, come dimostra il caso *Fedorenko v. US*, del 1981¹⁴⁷. Nella sentenza appena menzionata, la Corte suprema, pur non mettendo in discussione le motivazioni della giurisprudenza precedente, giunge a conclusioni di segno opposto, confermando un provvedimento di revoca della cittadinanza acquisita per naturalizzazione, ritenendo che, sulla base dell'art. 340(a) del *Nationality and Immigration Act* del 1952, fossero integrate le condizioni di cittadinanza acquisita illegalmente ovvero con omissione o falsa rappresentazione di fatti materiali. Nel caso di specie, il sig. Fedorenko aveva dapprima fissato la propria residenza negli Stati Uniti, sulla base di un visto speciale, riconosciuto, come disposto dal *Displaced Persons Act* del 1948, ai rifugiati europei, costretti alla fuga durante la Seconda guerra mondiale, in deroga rispetto al sistema generale di quote (visto DPA). Successivamente, aveva ottenuto la cittadinanza per naturalizzazione, che tuttavia gli era stata revocata in quanto, come sostenuto dal Governo, Fedorenko aveva omesso di riferire di aver servito in qualità di guardia armata nel campo di sterminio di Treblinka, dove aveva commesso crimini contro detenuti ebrei. Tale circostanza rendeva la cittadinanza illegalmente procurata, avendo il sig. Fedorenko omesso di riferire fatti che, se conosciuti, avrebbero condotto al diniego del visto DPA.

La Corte di distretto aveva negato la legittimità della revoca, ritenendo che il *materiality test* non fosse integrato in quanto le omissioni sul servizio prestato presso il campo di sterminio di Treblinka fossero relative all'acquisto del visto e non della cittadinanza. La Corte suprema, pronunciandosi sul ricorso presentato contro la pronuncia da parte del Governo, ribaltava la sentenza della Corte inferiore, ritenendo al contrario l'omissione rilevante anche in vista dell'acquisto della cittadinanza. Come si legge nell'opinione della

¹⁴⁷ Supreme Court of the United States, *Fedorenko v. US*, 449 U.S. 490.

Corte, redatta dal giudice Marshall, infatti, sebbene la cittadinanza sia oggetto di un diritto fondamentale, tale diritto è condizionato al rispetto dei requisiti che la legge impone. Su tali basi la Corte confermava il provvedimento di denaturalizzazione.

Tuttavia, la Corte ometteva di chiarire le motivazioni per le quali il test di materialità, elaborato nella sentenza *Chaunt* in relazione ad un caso di acquisto della cittadinanza, fosse rilevante anche per il caso di specie, nel quale l'omissione era relativa al precedente acquisto del visto. Come dichiara il giudice Marshall, infatti, «*we find it unnecessary to resolve the question whether Chaunt's materiality test also governs false statements in visa applications*»¹⁴⁸. Il caso *Fedorenko*, così, costituisce un'occasione mancata, per la Corte suprema, di garantire l'uniformità degli standard di giudizio¹⁴⁹, al fine di limitare la discrezionalità di decisioni di revoca che rendono il diritto alla cittadinanza – specie nel contesto della naturalizzazione – particolarmente fragile.

4.c. Revoca della cittadinanza e discriminazione tra cittadini per nascita e cittadini naturalizzati negli Stati Uniti

Con riferimento alle condizioni per la revoca della cittadinanza, dunque, negli Stati Uniti, la posizione dei cittadini per nascita e naturalizzazione resta differenziata, nonostante il principio, espresso dalla Corte suprema sin dal caso *Luria* del 1913, secondo il quale «*Under our Constitution, a naturalized citizen stands on an equal footing with the native citizens in all respects save that of eligibility to the Presidency*»¹⁵⁰.

L'applicazione del principio di non discriminazione tra le diverse categorie di cittadini, infatti, non ha impedito alla Corte suprema di ammettere che, in presenza delle condizioni previste nello *Schneiderman test*, la cittadinanza acquisita per naturalizzazione possa essere oggetto di un provvedimento di revoca, nei casi di frode, a differenza della cittadinanza acquistata per nascita sul territorio, sottratta senza eccezioni ai poteri di revoca. È esemplificativo di tale approccio il caso *Knauer v. US*¹⁵¹, nel quale la Corte, pur ribadendo che la

¹⁴⁸ Supreme Court of the United States, *Fedorenko v. US*, opinione della Corte.

¹⁴⁹ Cfr. il commento di D. GOFFEN BYLCIW, *Immigration Law – Revocation of Citizenship – Fedorenko v. United States*, *New York Law School Law Review*, 1982, pp. 951-969, che sottolinea come il caso *Fedorenko* sia stata un'occasione mancata per la Corte per chiarire il *Chaunt test* e dirimere i conflitti interpretativi sul punto.

¹⁵⁰ Supreme Court of the United States, *Luria v. US*, 231 U.S. 9 (1913).

¹⁵¹ Supreme Court of the United States, *Knauer v. US*, 328 U.S. 654 (1946).

Costituzione non distingue tra due diverse classi di cittadini, se non al fine di determinare i criteri di acquisto della cittadinanza o per l'accesso alla carica di Presidente, ha tuttavia confermato la costituzionalità del provvedimento di denaturalizzazione disposto per frode nel procedimento di acquisto della cittadinanza. Al contrario, il principio di non discriminazione ha consentito alla Corte di dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 352 (a)(1) dell'*Immigration and Nationality Act* del 1952, il quale stabiliva la revoca della naturalizzazione per effetto di residenza continuativa per tre anni nel Paese di origine del cittadino naturalizzato. Secondo la Corte, infatti, la disposizione in questione era discriminatoria, e pertanto in contrasto con la *due process clause* del V emendamento, in quanto prevedeva la perdita della cittadinanza per effetto di residenza all'estero non per i cittadini per nascita, ma solo per i cittadini naturalizzati, che venivano così individuati come una categoria di cittadini meno affidabile, con un senso di fedeltà agli Stati Uniti inferiore, che trovava espressione nella residenza continuativa all'estero. Come si legge nell'opinione di maggioranza, redatta dal giudice Douglas, il diritto alla cittadinanza dei *native born citizens* e delle persone naturalizzate hanno la medesima dignità e sono coestensivi: in effetti, l'unica differenza ammessa dalla Costituzione riguarda i requisiti per l'elettorato passivo alla Presidenza. Sebbene infatti il diritto alla cittadinanza dei nativi derivi dal comma 1 del XIV emendamento e il diritto alla cittadinanza dei naturalizzati presupponga il soddisfacimento delle condizioni stabilite dalla legge – salvi i casi di frode, omissioni o false rappresentazioni – prosegue il giudice Douglas, anche il cittadino naturalizzato diventa un membro della società, possiede tutti i diritti dei cittadini per nascita e si colloca nella stessa posizione di questi ultimi¹⁵². L'art. 352 (a) (1) INA, pertanto, veniva dichiarato incostituzionale dalla Corte, in quanto ritenuto fondato sul presupposto in base al quale i cittadini naturalizzati siano una classe meno affidabile e che dimostrino un senso di fedeltà alla nazione inferiore rispetto ai cittadini per nascita.

Ad una prima lettura, la discriminazione tra i cittadini naturalizzati, soggetti ai poteri di revoca nei casi di frode, e cittadini per nascita, sempre esclusi dai poteri di revoca, parrebbe giustificata dalla particolare gravità e dalla peculiarità del comportamento che con la denaturalizzazione si intende sanzionare. La revoca della cittadinanza per frode, in effetti, risponde all'obiettivo di annullare uno *status*, che, in mancanza del comportamento vietato, non sarebbe mai stato acquisito. In tal senso, la revoca non viola il diritto alla cittadinanza, di cui l'individuo, semplicemente, non è mai stato titolare. Simili

¹⁵² Supreme Court of the United States, *Shneider v. Rusk*, 377 U.S. 165 (1964).

circostanze, al contrario, non avrebbero ragione di esistere in relazione alle modalità di acquisto della cittadinanza alla nascita.

Tuttavia, qualora si consideri l'applicazione concreta delle misure di denaturalizzazione, emerge come queste ultime siano state disposte, sulla base di un'interpretazione ampia dell'ipotesi di falso giuramento di fedeltà alla nazione americana, anche allo scopo di sanzionare comportamenti ideologici, in contrasto con i valori fondamentali della democrazia statunitense, consentendo così di espellere dalla comunità statale cittadini legati al comunismo e al nazismo. Mentre in tali ipotesi, nel rispetto delle condizioni stabilite dalla Corte suprema, è ammessa la revoca della cittadinanza dei *naturalized citizens*, nei medesimi casi lo *status* dei *native born citizens* resta garantito. La totale equiparazione tra i cittadini naturalizzati e per nascita, dunque, proclamata dalla Corte suprema, sembra scontrarsi con i numerosi casi di discriminazione di fatto perpetrati dalle autorità federali nel concreto esercizio dei poteri di revoca.

La distinzione di fatto tra la cittadinanza acquistata alla nascita, che gode di un più ampio margine di tutela, e la cittadinanza acquistata dopo la nascita, che rappresenta uno *status* meno sicuro, emerge ancora più chiaramente nel contesto dei Paesi europei.

4.d. La denaturalizzazione in Germania e l'elusione del divieto di apolidia

Come accennato, fino al 2009, in attuazione della riserva di legge prevista dall'art. 16 LF, l'art. 17 della legge sulla cittadinanza prevedeva la perdita della cittadinanza nei casi di: acquisto della cittadinanza di un Paese straniero per naturalizzazione¹⁵³; decisione, rinuncia o dichiarazione da parte dello stesso cittadino; adozione da parte di un cittadino straniero; arruolamento nell'esercito o in una organizzazione comparabile di un Paese straniero. La revoca della cittadinanza ottenuta con frode, invece, non rientrava tra le ipotesi previste dalla legge e pertanto compatibili con l'art. 16 LF.

¹⁵³ La norma, che risponde all'obiettivo di limitare i casi di doppia cittadinanza, nell'ottica del carattere etnonazionale delle politiche sulla cittadinanza in Germania, è stata rafforzata con la riforma del 2000, che ne ha esteso l'applicabilità anche a coloro che, al momento della naturalizzazione, siano residenti in Germania. La riforma è stata adottata con l'obiettivo di impedire l'elusione del divieto di doppia cittadinanza da parte dei cittadini naturalizzati, che, dopo aver rinunciato alla loro cittadinanza d'origine allo scopo di ottenere la cittadinanza tedesca, la riacquistino in un momento successivo.

Tuttavia, trovava un certo consenso la tesi, sostenuta dalla maggioranza dei tribunali amministrativi dei Länder, secondo la quale la revoca della naturalizzazione ottenuta con frode fosse ammissibile, sulla base dell'art. 48 del Codice del processo amministrativo, disposizione di carattere generale che consente la revoca degli atti amministrativi illegittimi. La tesi – fondata su un'interpretazione restrittiva dell'art. 16 LF, che escludeva la naturalizzazione, nella sua qualità di atto amministrativo, dalle ipotesi vietate dalla disposizione – consentiva di ammettere la legittimità della denaturalizzazione anche nel caso in cui da tale atto derivasse l'apolidia dell'individuo. Tale interpretazione trovava supporto nei lavori dell'Assemblea Parlamentare incaricata della redazione della Legge Fondamentale del 1949, che non prevedeva, tra le ipotesi di applicazione dell'art. 16 LF, la revoca della naturalizzazione ottenuta con frode.

L'interpretazione – inizialmente non condivisa dai tribunali di Berlino – veniva tuttavia confermata dal Tribunale amministrativo federale, con decisione del 3 giugno 2003, nel caso *Rottmann*¹⁵⁴, che avrebbe successivamente dato origine alla celebre decisione della Corte di giustizia del 2010¹⁵⁵. Nel caso sottoposto alla Corte tedesca, il sig. Rottmann, cittadino tedesco naturalizzato di origini austriache, aveva subito la revoca della cittadinanza tedesca per aver omesso di riferire, nel corso delle procedure per la naturalizzazione, di essere imputato in un procedimento penale in Austria e soggetto ad un mandato di arresto europeo. Il Tribunale amministrativo federale confermava la denaturalizzazione disposta dalle autorità amministrative sebbene da tale atto derivasse l'apolidia dell'individuo. Tale effetto era considerato ammissibile dal Tribunale, in quanto, la “decisione di valore costituzionale” di evitare l'apolidia – che derivava dall'art. 16 LF – doveva ad ogni modo essere oggetto di bilanciamento con l'imperativo costituzionale del principio di legalità nell'amministrazione, che, nel caso della naturalizzazione ottenuta con frode, era considerato prevalente. Tale argomentazione, con la quale venivano sanati i precedenti conflitti interpretativi tra i diversi Länder, veniva successivamente confermata dallo stesso Tribunale, anche con riferimento ad un caso di revoca della naturalizzazione per falsa rappresentazione¹⁵⁶.

¹⁵⁴ BVerwG 1 C 19.02, 3.6.2003.

¹⁵⁵ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Janko Rottman contro Freistaat Bayern*, 2.3.2010, causa C-135/08, racc. 2010 I-01449, su cui si rinvia, per gli aspetti relativi al diritto alla cittadinanza europea al cap. I, par. 5.

¹⁵⁶ BVerwG 1 C 6:03, 9.9.2003. Nel caso di specie, il ricorrente aveva ottenuto la naturalizzazione per matrimonio. La cittadinanza, tuttavia, era stata revocata, poiché era emerso che il matrimonio era falso ed era stato contratto al solo scopo di ottenere la cittadinanza, come

Il Tribunale costituzionale, con una decisione del 2006, nel confermare la tesi secondo la quale la revoca della naturalizzazione ottenuta con frode, sulla base dei poteri attribuiti alle autorità amministrative dall'art. 48 del Codice del processo amministrativo, non è in contrasto con il divieto di cui all'art. 16 LF, ha offerto indicazioni utili per la distinzione tra le fattispecie della revoca e della perdita della cittadinanza¹⁵⁷.

Il caso traeva origine dal ricorso in via diretta presentato da un cittadino tedesco naturalizzato di origini nigeriane, che aveva subito la revoca della cittadinanza tedesca da parte delle autorità amministrative sulla base dell'art. 48 del Codice del processo amministrativo, in quanto era emerso, nel corso di un procedimento penale, che il ricorrente aveva fornito dichiarazioni false in merito all'attività lavorativa svolta in Germania. Tali dichiarazioni erano necessarie per dimostrare la capacità di provvedere al proprio sostentamento allo scopo di ottenere la cittadinanza. A giudizio del ricorrente, la decisione era in contrasto con l'art. 16 LF. Il Tribunale costituzionale, nel rigettare il ricorso, esclude che la revoca della cittadinanza ottenuta con frode rientri tra le ipotesi vietate dall'art. 16 LF, sostenendo inoltre che tale ipotesi non sia nemmeno protetta dal divieto di apolidia previsto dalla medesima disposizione. L'art. 48 CPA, infine, integra, a giudizio dei giudici costituzionali, la riserva di legge prevista dall'art. 16 LF.

Per giungere a tali conclusioni, la Corte procede a distinguere l'ipotesi della revoca, incostituzionale, da quella della perdita, compatibile con la Costituzione alle condizioni stabilite dall'art. 16 LF. A tal fine, ricorre ad un'interpretazione storica della disposizione in questione, alla luce del dibattito in seno all'Assemblea Parlamentare, dal quale, come si legge nella motivazione della sentenza, emerge la volontà di escludere ogni possibilità di abusi alla luce dell'esperienza del regime nazista. Quanto ai caratteri specifici degli abusi che la norma intende prevenire, tuttavia, la Corte registra mancanza di consenso tra i redattori della Costituzione. In considerazione di tali incertezze interpretative, dunque, la Corte sostiene che l'art. 16 LF debba essere interpretato alla luce dello scopo generalmente accettato di prevenire abusi politici sul modello di quelli perpetrati durante il regime nazista. In tal senso, la revoca della cittadinanza, vietata senza alcuna eccezione dall'art. 16 LF, viene riferita agli atti volti a privare la cittadinanza della sua funzione di fondamento dell'appartenenza nazionale basata sull'uguaglianza nell'esercizio dei diritti. Come specificato dai giudici costituzionali, infatti, le pratiche di

dimostrava la circostanza per cui il ricorrente, dopo la naturalizzazione, aveva divorziato dalla moglie tedesca e risposato la prima moglie, cittadina turca.

¹⁵⁷ BVerfG, 2 BvR 669/04, 24.5.2006.

denazionalizzazione e denaturalizzazione poste in essere nel corso del regime nazista si fondavano sulla distinzione, nell'ambito della cittadinanza, tra rapporti di appartenenza di qualità superiore e inferiore, che non riconoscevano, in egual misura, la dignità dell'individuo. Nell'interpretazione del Tribunale costituzionale, dunque, vi è uno stretto legame tra divieto di revoca della cittadinanza e principio di uguaglianza e non discriminazione, che costituisce il fondamento dell'ordinamento costituzionale tedesco, rinnovato a seguito del fallimento del regime nazista. Su tali basi, è discriminatoria la revoca della cittadinanza che la persona interessata non possa evitare, ovvero non possa legittimamente aspettarsi di evitare. Dal momento che l'annullamento della naturalizzazione ottenuta con frode non implica alcuna forma di discriminazione – nei termini definiti dal Tribunale costituzionale – tale atto non integra un'ipotesi di revoca, vietata senza eccezioni, rientrando invece nelle ipotesi di perdita della cittadinanza, compatibili con la Costituzione alle condizioni stabilite dall'art. 16 LF.

Quanto a tale ultimo profilo, pertanto, la Corte, nell'esaminare l'eventuale violazione del divieto di apolidia quale effetto della perdita della cittadinanza, specifica come, in considerazione dell'obiettivo dei redattori della disposizione di aderire allo sforzo, condiviso sul piano internazionale, di evitare l'apolidia, esula dallo spirito e dallo scopo della disposizione il divieto della revoca della cittadinanza ottenuta con mezzi fraudolenti, anche qualora da tale atto derivi l'apolidia dell'individuo. A supporto di tale argomento, i giudici costituzionali richiamano le principali convenzioni internazionali in materia di contrasto all'apolidia, che prevedono tra le eccezioni al divieto generale di apolidia il caso della revoca della cittadinanza ottenuta con frode. Anche sotto tale ultimo profilo, dunque, a giudizio del Tribunale costituzionale, la revoca della naturalizzazione ottenuta con frode non è in contrasto con l'art. 16 LF.

Infine, anche la riserva di legge prevista dalla medesima disposizione è integrata secondo i giudici costituzionali, in quanto tale regola trova fondamento, come si specifica nella motivazione della decisione, nei diritti di libertà e nello stato di diritto. In particolare, specifica la Corte, sono inerenti al principio dello stato di diritto il principio di legalità dell'amministrazione, nonché di certezza e chiarezza del diritto. Si fondano sul principio di legalità, da una parte, la revoca degli atti amministrativi illegittimi e, dall'altra, la chiarezza della legge e la protezione delle aspettative legittime dei cittadini generate da atti amministrativi. Gli atti amministrativi che dispongono la denaturalizzazione, dunque, sono legittimi non solo se trovano giustificazione nella legge ma anche se la persona interessata sia in grado di prevedere le conseguenze della sua azione fraudolenta. L'art. 48 del Codice del processo amministrativo, secondo il Tribunale costituzionale, rispettando tali condizioni, integra la

riserva di legge prevista dall'art. 16 LF. È esclusa, pertanto, l'incostituzionalità della revoca della naturalizzazione ottenuta con frode, anche qualora da tale atto derivi l'apolidia dell'individuo.

Restano tuttavia, a giudizio della Corte, alcuni casi di revoca della cittadinanza rispetto ai quali l'art. 48 del Codice di procedura amministrativa non costituisce un fondamento sufficiente a garanzia della riserva di legge. Tanto avviene con riferimento alle ipotesi nelle quali la revoca produca effetti anche nei confronti di terzi, in particolare minori, non coinvolti negli atti fraudolenti che hanno condotto alla denaturalizzazione, ma che subiscano la revoca della cittadinanza come effetto del provvedimento disposto nei confronti di un genitore. Con riferimento a tali ipotesi, nelle quali occorre stabilire limiti di tempo entro i quali provvedere alla revoca, i giudici costituzionali sollecitavano pertanto un intervento normativo.

Il monito è stato confermato in una sentenza pronunciata nello stesso anno, su ricorso di un minore che aveva subito la revoca della cittadinanza tedesca – acquistata *iure sanguinis* per via paterna – a seguito del disconoscimento della paternità¹⁵⁸. Il Tribunale costituzionale, nel rigettare il ricorso, motivava sottolineando come la revoca della cittadinanza non sia in contrasto con l'art. 16 LF qualora il minore abbia un'età che non gli consenta di aver ancora sviluppato un senso autonomo di appartenenza alla comunità nazionale, come nel caso di specie, nel quale il ricorrente aveva un anno di età. Ad ogni modo, in mancanza di regole chiare sui limiti temporali entro i quali ammettere la revoca della cittadinanza dei minori quale effetto della revoca dei loro genitori, la Corte sollecitava nuovamente un intervento del legislatore.

Il monito del Tribunale costituzionale ha dato luogo alla riforma della legge sulla cittadinanza del 2009, con la quale è stato introdotto, tra i motivi di revoca della cittadinanza previsti dall'art. 17 della legge sulla cittadinanza, la revoca di atto amministrativo illegittimo¹⁵⁹, che integra, come specificato dall'art. 35, l'ipotesi della revoca della naturalizzazione illegittima. In particolare, la naturalizzazione è illegittima, come stabilito dalla medesima disposizione, nel caso in cui sia stata ottenuta con frode, minacce o corruzione, ovvero sulla base di informazioni false o incomplete¹⁶⁰. In tali ipotesi, la revoca può essere disposta, anche qualora ne derivi l'apolidia dell'individuo, entro cinque anni dalla naturalizzazione, con effetti retroattivi. Qualora l'atto produca ef-

¹⁵⁸ BVerfG, BvR 696/04, 24.10.2006.

¹⁵⁹ Reichs-und Staatsangehörigkeitsgesetz, art. 17(1)7.

¹⁶⁰ La legge del 2009, inoltre, penalizza l'atto di fornire informazioni false o incomplete relative a requisiti essenziali per la naturalizzazione con l'obiettivo fraudolento di ottenere la cittadinanza per se stessi o terzi (Reichs-und Staatsangehörigkeitsgesetz, art. 42).

fetti nei confronti di terzi, deve essere adottata una decisione discrezionale sul merito delle questioni specifiche relative a ciascuna delle parti coinvolte, con particolare attenzione agli interessi dei minori. L'art. 17 specifica che, in tale ultima ipotesi, la revoca della cittadinanza, in ogni caso, non produce effetti nei confronti di minori che non abbiano raggiunto l'età di cinque anni e che tale limite si osserva con riferimento ad ogni altro atto che determini la perdita della cittadinanza di terzi con effetti retroattivi¹⁶¹.

La riforma del 2009, dunque, nello specificare i termini per la revoca della cittadinanza di terzi minori, ha anche fornito più solide basi legislative alla revoca della naturalizzazione ottenuta con frode, anche nei casi in cui da tale provvedimento derivi l'apolidia dell'individuo, scongiurando così ogni possibile interpretazione giurisprudenziale che ne neghi la costituzionalità.

4.e. Revoca della cittadinanza e divieto di discriminazioni in Germania, Italia, Francia e Belgio

Come accennato, anche nell'ambito dei Paesi europei nei quali sono previste misure di revoca della cittadinanza come sanzione a seguito di comportamenti dai quali emerga il venir meno del rapporto di fedeltà tra individuo e Stato, è frequente che l'applicazione della misura sia riservata agli individui che abbiano acquistato la cittadinanza dopo la nascita, ovvero che siano in possesso di doppia cittadinanza.

In Spagna, ad esempio, la stessa disposizione costituzionale che vieta la revoca involontaria della cittadinanza si riferisce esclusivamente ai cittadini di origine¹⁶², escludendo dunque gli individui che abbiano acquistato la cittadinanza sulla base di criteri diversi dallo *ius sanguinis* o dallo *ius soli*, alle specifiche condizioni stabilite dal Codice civile. L'art. 25 Cod. civ., coerentemente, prevede che perdano la cittadinanza gli spagnoli, non di origine, che prestino servizio militare all'estero o esercitino incarichi politici per un Paese straniero, in contrasto con il divieto del Governo spagnolo. Analogamente, le misure di revoca della cittadinanza sono riservate agli individui che abbiano acquistato la cittadinanza dopo la nascita in Italia¹⁶³, Francia¹⁶⁴, Belgio¹⁶⁵,

¹⁶¹ Reichs-und Staatsangehörigkeitsgesetz, art. 17(2), (3).

¹⁶² Cost., art. 11 c. 2.

¹⁶³ Legge n. 91/1992, art. 10 *bis*.

¹⁶⁴ Code civil, art. 25.

¹⁶⁵ Code de la nationalité belge, art. 23-1.

Irlanda¹⁶⁶, Cipro¹⁶⁷ e Malta¹⁶⁸. Analoghi effetti discriminatori si verificano nei Paesi Bassi¹⁶⁹, in Finlandia¹⁷⁰ e in Nuova Zelanda¹⁷¹, dove la revoca della cittadinanza per comportamenti dai quali emerga il venir meno del rapporto di fedeltà tra individuo e stato è riservata ai cittadini in possesso di doppia cittadinanza. Indirettamente, anche in Germania, come si è avuto modo di osservare, il limite del divieto di generare situazioni di apolidia di cui all'art. 28 della legge sulla cittadinanza consente di applicare la misura della revoca per atti connessi con il terrorismo esclusivamente nei confronti di individui in possesso di doppia cittadinanza.

In Italia, come accennato, l'art. 10 *bis* della legge sulla cittadinanza prevede la revoca della cittadinanza nei confronti di individui che abbiano acquistato la cittadinanza al compimento del diciottesimo anno di età, per matrimonio, per decreto del Presidente della Repubblica nei casi previsti dall'art. 9 della legge, a seguito di una sentenza di condanna passata in giudicato per reati connessi al terrorismo o altre condotte di particolare gravità.

La misura, pertanto, oltre a porre dubbi di compatibilità con il divieto di revoca della cittadinanza di cui all'art. 22 Cost., appare problematica anche in riferimento al principio di uguaglianza e al divieto di discriminazioni sulla base delle condizioni personali, di cui all'art. 3 Cost., distinguendo tra i cittadini per nascita, la cui cittadinanza non può essere revocata, e coloro che invece abbiano acquistato la cittadinanza dopo la nascita, il cui *status* è invece cedevole, nel caso in cui vengano commessi i reati elencati nella medesima disposizione¹⁷².

Analoghe problematiche si rilevano con riferimento alla *déchéance de nationalité* in Francia, prevista dall'art. 25 Cod. civ., secondo il quale decadono dalla cittadinanza coloro che abbiano commesso reati contro la sicurezza dello Stato, o siano stati condannati per un atto terroristico. La disposizione si

¹⁶⁶ Irish Nationality and Citizenship Act, art. 21.

¹⁶⁷ Αρχείου Πληθυσμού Νόμος του, art. 113.

¹⁶⁸ Att dwar iċ-Cittadinanza Maltija, art. 14.

¹⁶⁹ Rijkswet op het Nederlanderschap, art. 14(2).

¹⁷⁰ Kansalaisuuslaki, art. 33 *bis*.

¹⁷¹ La cittadinanza neozelandese può essere oggetto di revoca, oltre che nel caso di naturalizzazione con frode (Legge sulla cittadinanza, art. 17), nelle ipotesi in cui un cittadino neozelandese: abbia acquistato una cittadinanza straniera e abbia agito in modo contrario agli interessi della Nuova Zelanda (Legge sulla cittadinanza, art. 16(a)); ovvero abbia esercitato volontariamente i privilegi o i doveri derivanti dal possesso di un'ulteriore cittadinanza in modo contrario agli interessi della Nuova Zelanda (Legge sulla cittadinanza, art. 16(b)).

¹⁷² Sul punto, cfr. D. BACIS, *Esistono cittadini "di seconda classe"? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, in *DPCE Online*, 2019, pp. 935-940.

applica esclusivamente nei confronti dei cittadini per acquisizione, restando esclusa la sua applicabilità nei confronti dei cittadini per nascita da genitori cittadini o sul territorio. La scelta di riservarne l'applicazione esclusivamente ai cittadini per acquisizione, apparentemente volta a limitare il rischio di determinare casi di apolidia, considerando che è frequente il caso che i cittadini che abbiano acquistato la cittadinanza dopo la nascita conservino anche la cittadinanza del proprio Paese d'origine, determina ad ogni modo l'effetto di creare due diverse categorie di cittadini: i cittadini "nativi", il cui diritto alla cittadinanza prevale rispetto alle esigenze di sicurezza, e i cittadini per acquisizione, titolari di un diritto cedevole.

Anche in Belgio, la revoca della cittadinanza *ex art. 23-1* del Codice della cittadinanza può essere disposta in seguito alla condanna per gravi reati esclusivamente nei confronti di individui che abbiano ottenuto la cittadinanza dopo la nascita, al compimento della maggiore età, per naturalizzazione o dichiarazione. Come nei casi dell'Italia e della Francia, dunque, emergono profili di incompatibilità tra la selezione dei soggetti destinatari della misura e il principio di non discriminazione¹⁷³.

Sia in Francia che in Belgio la revoca della cittadinanza è stata oggetto di scrutinio da parte delle Corti costituzionali sotto il profilo della violazione del principio di non discriminazione. Sia il Consiglio costituzionale francese che la Corte costituzionale belga, tuttavia, ne hanno confermato la legittimità costituzionale, sulla base di decisioni che, piuttosto che fornire argomenti solidi a favore della legittimità di un eventuale bilanciamento tra il diritto alla cittadinanza e le misure di revoca riservate ad alcune categorie di cittadini, mostrano l'implicita volontà di non interferire con la discrezionalità del legislatore, in una materia che finisce per restare piena espressione della sovranità statale.

Si fondava infatti sull'effetto discriminatorio della *déchéance* una delle censure sollevate innanzi al Consiglio costituzionale in via preventiva in relazione alla legge del 1996, che nell'intento di rinforzare gli strumenti di contrasto al terrorismo, ampliava le ipotesi di revoca. Secondo i deputati ricorrenti, la misura, distinguendo tra cittadini francesi d'origine e per acquisizione, violava il principio di uguaglianza e finiva per assumere il carattere di un atto xenofobico, che richiamava alla mente il buio periodo storico del regime di Vichy¹⁷⁴.

¹⁷³ In relazione alla riforma del 2012, in effetti, P. WAUTELET sottolineava come gli aspetti più problematici riguardassero il potere di revoca: P. Wautelet, *La nationalité belge en 2014. L'équilibre enfin trouvé?*, in P. Wautelet, C. Fleur (a cura di), *Droit de l'immigration et de la nationalité: fondamentaux et actualités*, Larcier, 2014, pp. 273-382.

¹⁷⁴ Conseil Constitutionnel, decisione n. 96-377 DC, 16.7.1996, *Saisine par 60 députés*, punto III.

Il Consiglio costituzionale, tuttavia, con un'argomentazione discutibile, sia pure in linea con i propri precedenti, ha confermato la costituzionalità dell'art. 12 della legge del 1996, affermando che il principio di uguaglianza non impedisce di regolare in maniera diversa situazioni differenziate, né di ammettere deroghe alla sua applicazione per motivi di interesse generale, ammesso che la differenza di trattamento risultante sia connessa con l'obiettivo della legge¹⁷⁵. Nel caso di specie, come affermato dal *Conseil constitutionnel*, la prima eccezione al principio di uguaglianza non trova attuazione, in quanto la legislazione sulla cittadinanza non pone i cittadini d'origine in una situazione diversa rispetto ai cittadini per acquisizione. Resta applicabile la seconda ipotesi, in quanto, a giudizio del Consiglio, il legislatore, in considerazione dell'importanza dell'obiettivo di rafforzare la lotta al terrorismo, può prevedere che le autorità amministrative, per un periodo di tempo limitato, possano disporre della decadenza dalla cittadinanza francese a carico di coloro che l'abbiano ottenuta per acquisizione, senza che tale misura violi il principio di uguaglianza¹⁷⁶.

La decisione del *Conseil Constitutionnel*, dunque, pur accennando al tema del bilanciamento tra decadenza della cittadinanza e sicurezza nazionale, non chiarisce le motivazioni in base alle quali la misura, applicabile solo nei confronti dei cittadini per acquisizione, non determini una violazione del principio di proporzionalità, prevedendo un trattamento differenziato per cittadini che si trovano nella medesima situazione dei cittadini d'origine. Né accenna all'eventuale carattere di diritto dello *status* della cittadinanza. Ne deriva non solo un approccio in generale restrittivo, ma anche capace di determinare, attraverso la revoca della cittadinanza, una violazione del principio di non discriminazione¹⁷⁷. Inoltre, la circostanza per cui generalmente i titolari della cittadinanza per acquisizione conservino anche la cittadinanza del Paese d'origine e che, alla data della riforma, i pochi casi di decadenza abbiano

¹⁷⁵ Sulla decisione del *Conseil Constitutionnel* in merito alla riforma della *déchéance de la nationalité* del 1996, si veda la nota di O. SCHRAMECK, *Application du principe d'égalité au droit de la nationalité*, in *Actualité Juridique Droit Administrative*, 1996, p. 693; in senso critico, si veda P.E. SPITZ, *A propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 96-377 DC du 16 juillet 1996 sur la loi tendant à renforcer la répression du terrorisme*, in *Revue Française de Droit Administrative*, 1997, pp. 538 ss., secondo il quale le conclusioni del Consiglio sono contraddittorie in quanto, da una parte, escludono differenze tra cittadini d'origine e cittadini per acquisizione, e dall'altra ammettono un trattamento differenziato nei loro confronti.

¹⁷⁶ *Conseil Constitutionnel*, decisione n. 96-377 DC, 16.7.1996, *considérants* 20-23.

¹⁷⁷ Il divieto di discriminazioni per effetto dell'applicazione delle norme sull'acquisto o la revoca della cittadinanza si può dedurre dai principali trattati e convenzioni internazionali in materia di cittadinanza. Le garanzie, tuttavia, come osservato nel cap. I, sono minime e in effetti la legislazione francese non si pone in contrasto con il diritto internazionale.

riguardato esclusivamente persone con doppia cittadinanza, non escludeva che, in mancanza di specifici divieti nella disposizione in questione, la revoca potesse essere disposta determinando anche casi di apolidia¹⁷⁸, violando, di conseguenza, anche le garanzie minime del diritto alla cittadinanza. Occorrerà attendere solo il 1998, con la legge di riforma n. 170, perché l'art. 25 Cod. civ. sia completato con il divieto di revoca qualora dalla sua applicazione possa derivare l'apolidia dell'individuo¹⁷⁹, riallineando la legislazione francese con la concezione minima del diritto alla cittadinanza. L'onere della prova della perdita della cittadinanza precedente, ad ogni modo, resta a carico del soggetto sottoposto alla misura di revoca¹⁸⁰.

Il contrasto tra la *déchéance de nationalité*, applicabile esclusivamente nei confronti dei cittadini per acquisizione, e il principio di uguaglianza è stato escluso, sulla base delle medesime argomentazioni, anche nel 2015, quando il Consiglio costituzionale è stato chiamato a pronunciarsi sulla stessa disposizione in via incidentale¹⁸¹.

Analogamente, in Belgio l'incostituzionalità della revoca della cittadinanza è stata esclusa dalla Corte costituzionale, che, come il *Conseil Constitutionnel* francese, mostrando un approccio deferente nei confronti del legislatore, ne ha confermato nel 2009 la compatibilità con i principi di uguaglianza e non discriminazione, di cui agli art. 10 e 11 della Costituzione¹⁸². Come specificato dalla Corte, infatti, vi sono differenze oggettive tra i cittadini per nascita da genitori cittadini, esclusi dall'applicazione dell'art. 23, e cittadini naturalizzati o per dichiarazione, che invece possono essere sottoposti alla misura della revoca. Il legame tra l'individuo e lo Stato, che si esprime attraverso la cittadinanza, secondo la Corte, è in effetti molto più forte nei cittadini per nascita che nei cittadini che abbiano ottenuto tale *status* dopo la maggiore età. D'altra

¹⁷⁸ Come rilevato da C. TEITGEN-COLLY, *Actes de terrorisme et droit des étrangers*, in *Actualité Juridique Droit Administrative*, 1997, pp. 86 ss. In particolare, secondo l'A., il Consiglio costituzionale avrebbe potuto, con una *réserve d'interprétation*, dichiarare la disposizione non conforme alla Costituzione nella misura in cui non si specificava che fosse applicabile esclusivamente ai cittadini per acquisizione che avessero conservato la cittadinanza del loro Paese d'origine.

¹⁷⁹ L'art. 23 della Legge n. 98-170, del 16 marzo 1998, *Relative à la nationalité*, prevede che: «*Le premier alinéa de l'article 25 du code civil est complété par les mots: "sauf si la déchéance a pour résultat de le rendre apatride"*».

¹⁸⁰ Come stabilito dal Consiglio di Stato, decisione n. 301967 del 26.9.2007.

¹⁸¹ Conseil Constitutionnel, arrêt n. 2014-439 QPC, 23.1.2015, su cui si vedano le note critiche di S. FABIANELLI, *Liberté, (in)égalité, fraternité: un caso di cittadinanza negata*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, pp. 765-768.

¹⁸² Cour Constitutionnelle, arrêt n. 85/2009, 15.5.2009.

parte, come precisano i giudici costituzionali, tale distinzione è speculare ai criteri di acquisto della cittadinanza dopo la nascita, che resta esclusa in presenza di fatti personali di particolare gravità.

Come il *Conseil Constitutionnel* francese, anche la Corte costituzionale belga non ha risolto i dubbi in merito al carattere discriminatorio della misura, che finisce per legittimare la distinzione tra due diverse categorie di individui, il cui diritto alla cittadinanza è soggetto a garanzia differenziata, fondata, in ultima analisi, sulle origini etniche e nazionali. In effetti, nell'argomentazione della Corte, l'attaccamento dell'individuo allo Stato può essere desunto sulla base del criterio formale in base al quale la cittadinanza è stata acquistata, mentre non è considerata necessaria alcuna valutazione concreta in merito al concreto stile di vita del cittadino.

Mirava a parificare la posizione dei cittadini francesi per acquisizione e attribuzione – tuttavia confermando, ed anzi rafforzando, l'approccio fortemente restrittivo in merito al diritto alla cittadinanza – il progetto di revisione costituzionale volto a costituzionalizzare la disciplina della *déchéance de la nationalité*, proposto nel 2015 all'indomani degli attacchi terroristici del 13 novembre dello stesso anno. La proposta, annunciata dal Presidente della Repubblica il 16 novembre 2015, prevedeva che la revoca della cittadinanza, da una parte, fosse disciplinata dalla Costituzione anziché dal Codice civile e, dall'altra, fosse estesa a tutti i cittadini francesi, sia per acquisizione che per attribuzione, allo scopo di rafforzare gli strumenti di contrasto dell'ordinamento francese al terrorismo internazionale. La collocazione della disciplina nella Costituzione, in effetti, avrebbe permesso di superare eventuali censure di costituzionalità dell'estensione della revoca della cittadinanza anche ai cittadini per attribuzione, fondate sulla considerazione che l'esclusione di questi ultimi dalla *déchéance de la nationalité*, in quanto costantemente confermata dalla legislazione francese sin dal 1915, avrebbe potuto essere considerato come uno dei principi fondamentali della Repubblica¹⁸³.

¹⁸³ I PFLR – che rientrano nel parametro di costituzionalità da parte del Consiglio costituzionale – sono tratti dalle regole costantemente confermate dalla legislazione ordinaria. Il Consiglio costituzionale ha identificato, tra i PFLR, quelli desunti dalle leggi adottate nel corso dei regimi repubblicani precedenti alla Costituzione del 1946 e mai successivamente derogati. Sul punto, cfr. M. CAVINO, *Conseil constitutionnel*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento VI, UTET, Torino, 2015, p. 29. Con particolare riferimento al superamento del limite derivante dai PFLR attraverso la costituzionalizzazione della revoca della cittadinanza, si veda, del medesimo A., *Sécurité, égalité, fraternité. La fragilità costituzionale della Francia (osservazioni a un mese dagli attentati di Parigi)*, in *Consulta Online*, 2015, pp. 821-834.

La proposta di revisione, tuttavia, fortemente criticata sia sul piano dell'efficacia del rafforzamento della misura della revoca della cittadinanza nel contrasto al terrorismo internazionale, sia sul piano della sua stessa compatibilità con i principi costituzionali, è stata abbandonata. Con riferimento alla compatibilità dei principi costituzionali, come è stato osservato, la nuova disciplina, nel prevedere l'applicabilità della revoca solo ai cittadini provvisti di doppia cittadinanza – pur escludendo che dall'applicazione della misura derivassero casi di apolidia, nel rispetto degli accordi internazionali sottoscritti dalla Francia – non offriva alcuna garanzia di uguaglianza ulteriore rispetto alla normativa previgente¹⁸⁴. Oggetto di critica è stata anche la dubbia compatibilità della misura con il principio di proporzionalità¹⁸⁵. Ma è stata soprattutto la prospettiva della costituzionalizzazione della misura, non solo per il suo valore simbolico¹⁸⁶, ma anche per la sua capacità di porre la misura al riparo da ogni futura censura del *Conseil Constitutionnel*, a condurre all'abbandono del progetto¹⁸⁷. Pur essendone stata esclusa la costituzionalizzazione, così, la revoca dalla cittadinanza per reati connessi con il terrorismo resta applicabile, sulla base dell'art. 25 Cod. civ., nei confronti dei cittadini per acquisizione in possesso di una seconda cittadinanza, che finiscono per costituire una categoria di individui il cui diritto alla cittadinanza è meno tutelato di quello riconosciuto ai cittadini per acquisizione sprovvisti di doppia cittadinanza, nonché dei cittadini per attribuzione.

¹⁸⁴ Sul punto, si rinvia in dettaglio a O. LE BOT, X. PHILIPPE, *Les réponses juridiques aux attentats terroristes du 13 novembre 2015 à Paris: de la déclaration de l'état d'urgence à la révision constitutionnelle abandonnée*, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2016-2017, pp. 43-57.

¹⁸⁵ P. LAGARDE, *La déchéance de nationalité*, in *Recueil Dalloz*, 2010, pp. 1992-1993.

¹⁸⁶ A. CHIUOSOLO, *La riforma della Costituzione francese dopo gli attentati di Parigi, tra opportunità politica e valore simbolico*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, pp. 119-122.

¹⁸⁷ Sul progetto abbandonato di riforma costituzionale, si veda anche R. CASELLA, *La Francia dopo gli attentati di Parigi: la dichiarazione dello stato di urgenza e la proposta di revisione costituzionale del Presidente Hollande*, in *Nomos*, 2015, pp. 1-18.

Conclusioni

Come si è avuto modo di osservare in questo studio, vi è una stretta interconnessione tra la cittadinanza, il principio di sovranità e i diritti. L'evoluzione del rapporto tra tali dimensioni concettuali connota la stessa trasformazione dell'idea di cittadinanza nel corso della storia e ha trovato la sua massima espressione a partire dall'affermazione degli Stati moderni, nel contesto dell'età liberale. Ed è proprio in tale interconnessione che risiedono le problematiche e le tensioni della cittadinanza negli Stati contemporanei. La comparsa, sul piano del diritto sia internazionale che costituzionale, del diritto alla cittadinanza è la più plastica espressione di tali tensioni.

L'idea che la cittadinanza costituisca non solo il presupposto per l'esercizio dei diritti fondamentali, ma rappresenti essa stessa l'oggetto di un diritto, si afferma nel diritto internazionale e regionale nel contesto della stagione dell'affermazione dei diritti umani a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale, a seguito del crollo dei totalitarismi novecenteschi. Come è emerso dall'analisi condotta in questo studio, ad ogni modo, la tutela sul piano sovranazionale del diritto alla cittadinanza resta minima e sottoposta al costante bilanciamento con la sovranità statale, che nella definizione delle regole per l'acquisto e la revoca della cittadinanza trova tradizionalmente una delle sue massime espressioni. La garanzia del diritto alla cittadinanza, così, si traduce essenzialmente nel divieto di determinare situazioni di apolidia e di discriminazione.

Il carattere minimo del diritto alla cittadinanza emerge in particolare nel contesto europeo, con riferimento sia al sistema del Consiglio d'Europa, che dell'Unione Europea. A differenza della Convenzione interamericana dei diritti dell'uomo, infatti, la Convenzione europea non garantisce espressamente il diritto alla cittadinanza e, nonostante alcune parziali aperture, la Corte europea non ha mai riconosciuto tale diritto, seppure in via interpretativa. Ancora più evidente è il caso dell'Unione Europea, dove la mancata affermazione dell'autonomia della cittadinanza dell'Unione ha impedito che si affermasse uno specifico diritto alla cittadinanza europea.

In particolare, con riferimento alle regole di acquisto della cittadinanza, i vincoli derivanti dal diritto internazionale e regionale inducono in genere

a prevedere la garanzia del diritto ad una generica cittadinanza, mentre resta escluso, salvo casi eccezionali, il diritto ad una specifica cittadinanza. Resta ferma, dunque, come già accennato, l'ampia autonomia degli Stati nell'individuazione delle forme di garanzia del diritto alla cittadinanza, con riferimento tanto al diritto all'acquisto della cittadinanza, quanto al diritto a non essere privati della cittadinanza.

In effetti, il percorso di affermazione sul piano internazionale del diritto alla cittadinanza non può dirsi ancora compiuto: coerentemente, la dottrina ha sottolineato il carattere non "naturale" né "inalienabile"¹ o universale² del diritto alla cittadinanza.

Tanto emerge non solo dalla debolezza degli strumenti normativi e dai limitati effetti della giurisprudenza in tema di diritto alla cittadinanza sul piano del diritto internazionale, regionale ed europeo, ma anche dall'introduzione, negli anni più recenti, di misure che ne contraddicono i presupposti.

Non stupisce, pertanto, come il carattere minimo del diritto alla cittadinanza sul piano internazionale e regionale emerga ancor più chiaramente sul piano costituzionale.

Come è stato autorevolmente affermato, in effetti, le Costituzioni del secondo dopoguerra, pur ponendosi in radicale rottura rispetto alle Costituzioni ottocentesche, contrapponendo il suffragio universale alle distinzioni di censo e fondando così su basi egualitarie lo Stato democratico, non hanno introdotto novità rilevanti in relazione al rapporto tra Stato, nazione, cittadinanza e territorio³, confermando la centralità del principio di sovranità statale (e nazionale) nella determinazione dei criteri di acquisto e perdita della cittadinanza.

In particolare, l'analisi comparata della normativa e della giurisprudenza costituzionale dei Paesi della tradizione liberale consente di osservare come il diritto alla cittadinanza sia raramente considerato quale giustificazione di possibili limiti alla discrezionalità statale in materia di acquisto alla cittadinanza, tanto alla nascita, quanto dopo la nascita.

In effetti, raramente i caratteri e i soggetti titolari del diritto alla cittadinanza sono stabiliti nell'ambito dei testi costituzionali: con l'eccezione del XIV emendamento della Costituzione statunitense e, fino alla riforma del 2004, dell'art. 2 della Costituzione irlandese, il legislatore ordinario resta sovrano nella determinazione dei criteri per il suo riconoscimento, anche negli ordina-

¹ H. LAUTERPACHT, *International Law and Human Rights*, Steven and Sons Limited, London, 1968, p. 347.

² J. BIALOSKY, *Regional Protection of the Right to a Nationality*, cit., p. 159.

³ E. GROSSO, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, cit.

menti, come quello portoghese, che includono il diritto alla cittadinanza tra i diritti fondamentali protetti dalla Costituzione⁴.

Tanto emerge in modo particolare con riferimento alle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita, oggetto di frequenti – e talvolta contraddittorie – riforme, in considerazione delle funzioni che alla cittadinanza si intendono attribuire, specie nel contesto delle trasformazioni sociali generate dai fenomeni migratori. Ad approcci espansivi, volti a favorire l'integrazione degli immigrati nella comunità statale, si contrappongono così approcci restrittivi, fondati sull'idea che la cittadinanza rappresenti uno strumento di selezione della comunità statale.

D'altra parte, colpisce la cautela con la quale la giurisprudenza costituzionale, nel giudicare sulle controversie attinenti all'acquisto alla cittadinanza alla nascita, vi faccia riferimento in termini di diritto. La giurisprudenza costituzionale, così, si connota per un'evidente deferenza nei confronti del legislatore, tendendo a confermare la legittimità della sua discrezionalità in una materia alla quale si attribuisce un eminente carattere politico. In tal senso, l'eccezionalità degli Stati Uniti, come si è osservato, si comprende alla luce delle peculiarità del contesto storico e politico nel quale la Federazione ha avuto origine.

Ancora più raro è il riconoscimento di uno specifico diritto alla naturalizzazione, anche nei contesti nei quali invece ampio è il riconoscimento del diritto alla cittadinanza alla nascita, come nel caso degli Stati Uniti e del Canada.

Tra i Paesi oggetto di indagine in questo studio, uno specifico diritto alla naturalizzazione è previsto esclusivamente in Germania e Portogallo, sia pure con i concreti limiti interpretativi ed applicativi evidenziati. In questi ordinamenti, il carattere integrativo dell'evoluzione delle regole di acquisto della cittadinanza appare pieno, realizzandosi nell'intento dell'estensione dei titolari del diritto all'acquisto della cittadinanza tanto alla nascita quanto dopo la nascita. Tuttavia, se si esclude il caso della cittadinanza per dichiarazione in Belgio, i due Paesi appena menzionati restano casi isolati.

Al contrario, la discrezionalità – non solo del legislatore, ma anche dell'amministrazione – connota il regime della naturalizzazione negli ordinamenti analizzati in questo studio anche nell'attuale momento storico di radicale trasformazione delle società dei Paesi della tradizione liberale in senso pluralistico per effetto dei fenomeni migratori.

⁴ L'art. 26 della Costituzione portoghese, infatti, nel limitarsi ad enunciare che rientra tra i diritti individuali anche il diritto alla cittadinanza, non ne specifica tuttavia i criteri di acquisto, la cui determinazione resta così riservata al legislatore.

Come si è avuto modo di osservare, è pur vero che si osserva una tendenza alla razionalizzazione dell'istituto della naturalizzazione, che si realizza attraverso la standardizzazione delle procedure e dei criteri di acquisto della cittadinanza dopo la nascita. L'introduzione per via legislativa di condizioni di naturalizzazione, pertanto, determina l'effetto della riduzione della discrezionalità dell'amministrazione nell'adozione di una decisione che tende a divenire sempre più prevedibile e suscettibile di revisione, attraverso il diritto al ricorso giurisdizionale in sede amministrativa. La standardizzazione delle procedure di naturalizzazione, tuttavia, si pone in una relazione complessa con il diritto alla cittadinanza e con le funzioni che alla cittadinanza l'ordinamento intenda di volta in volta attribuire. Si tratta, evidentemente, di una tendenza alla riduzione della discrezionalità dell'amministrazione che tuttavia non necessariamente corrisponde all'intento di riformare i criteri di acquisto della cittadinanza in senso integrativo.

Come è emerso dall'analisi nelle pagine che precedono, è in effetti possibile osservare una tendenza alla limitazione della discrezionalità delle procedure di naturalizzazione non solo in alcuni dei Paesi nei quali si è verificata un'espansione delle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita⁵, ma anche nei Paesi nei quali si è verificato, con riferimento alla cittadinanza alla nascita, un processo inverso⁶, ovvero nei quali non è stata adottata alcuna riforma in vista dell'ampliamento dei soggetti titolari del diritto alla cittadinanza alla nascita⁷. La combinazione tra le regole di acquisto della cittadinanza alla nascita e dopo la nascita, così, può dar luogo ad esiti complessi e contraddittori, nei quali la riduzione della discrezionalità dell'amministrazione nelle procedure di naturalizzazione può di volta in volta rispondere all'obiettivo di rendere meno agevole, attraverso condizioni particolarmente restrittive, l'accesso alla comunità dei cittadini, ovvero, al contrario, compensare la selettività dei criteri di acquisto della cittadinanza alla nascita.

Nemmeno la tendenza alla limitazione della discrezionalità della naturalizzazione, d'altra parte, è generalizzata e sono ancora rilevanti i casi nei quali la naturalizzazione resta un atto pienamente discrezionale dell'amministrazione, in mancanza di criteri predeterminati dalla legge⁸ ovvero qualora i criteri, pur previsti, siano tuttavia estremamente generici⁹ o infine nei casi in cui i criteri di naturalizzazione siano soggetti ad un'interpretazione ampia da parte degli

⁵ Come nel caso della Francia, del Lussemburgo e dei Paesi Bassi.

⁶ Nei casi del Regno Unito e di Cipro.

⁷ Nei casi della Spagna, della Svezia e della Finlandia.

⁸ Come è possibile osservare nel caso dell'Italia e della Danimarca.

⁹ Come nel caso di Malta.

organi preposti alla naturalizzazione¹⁰. Deve tuttavia riconoscersi come, nei Paesi oggetto di analisi in questo studio, la naturalizzazione discrezionale sia osservabile solo nei casi in cui le regole di acquisto della cittadinanza alla nascita non abbiano subito modifiche in senso integrativo¹¹ ovvero siano state oggetto di riforme in senso selettivo¹².

Sia con riferimento all'acquisto della cittadinanza alla nascita che in merito alla naturalizzazione, dunque, la cittadinanza, piuttosto che in termini di diritto, da riconoscere agli individui in presenza di presupposti oggettivi e in condizioni di uguaglianza, sembra essere intesa quale privilegio, concesso sulla base di criteri stabiliti di volta in volta dal legislatore, le cui riforme finiscono per rispondere a funzioni differenziate e talvolta contraddittorie nell'ambito delle politiche migratorie.

Analoghe considerazioni valgono per le misure di revoca della cittadinanza, oggetto, come si è avuto modo di osservare, di un recente *revival*, quale strumento di garanzia della sicurezza nazionale, nel contesto della crisi delle politiche multiculturali in buona parte dei Paesi della tradizione liberale e del fenomeno del terrorismo di matrice *jihadista*, che a partire dall'attacco alle torri gemelle del 2001 ha assunto dimensioni globali. A fronte dell'ampliamento delle misure di revoca della cittadinanza, residuali sono i casi nei quali il diritto alla cittadinanza impone forti limiti alla discrezionalità statale, sul piano del diritto costituzionale. Emblematico, in tal senso, è ancora una volta il caso degli Stati Uniti, mentre, al contrario, la revoca della cittadinanza finisce per godere in genere di ampia giustificazione sul piano costituzionale.

Principali destinatari delle misure di revoca, come si è avuto modo di osservare, sono generalmente gli individui in possesso di doppia cittadinanza, ovvero di cittadinanza acquistata dopo la nascita, anche in quegli ordinamenti, come gli Stati Uniti, nei quali il diritto alla cittadinanza – garantito sul piano costituzionale – è soggetto a minime eccezioni. La negazione del carattere di diritto della naturalizzazione è così confermata anche sul piano delle misure di denaturalizzazione.

Sembra così consolidarsi l'idea della distinzione tra due diverse categorie di cittadini il cui *status* è più o meno sicuro a seconda dei criteri di acquisto della cittadinanza. Si tratta di una tesi che incontra limitatissimi ostacoli giuridici, in considerazione del carattere minimo del diritto alla cittadinanza, sul piano tanto del diritto internazionale quanto del diritto costituzionale, come si è avuto modo di osservare in questo studio.

¹⁰ Come nei casi dell'Austria e dell'Irlanda.

¹¹ Come nei casi dell'Italia, della Danimarca e dell'Austria.

¹² Come nei casi di Malta e dell'Irlanda.

D'altra parte, come è stato autorevolmente sostenuto, «sono le ideologie (o, più semplicemente, le politiche) che condizionano l'elaborazione delle norme giuridiche»¹³ in materia di cittadinanza. In effetti, ammessa la coincidenza, nello Stato contemporaneo, tra sovranità nazionale e popolare, «la comunità dei cittadini "costituente" [...] può condizionare la volontà dei cittadini costituita»¹⁴ stabilendo, di volta in volta, i criteri ritenuti più opportuni per l'attribuzione e la revoca della cittadinanza.

Tuttavia, alla luce del profondo ripensamento della stessa categoria della sovranità nelle società pluralistiche contemporanee, fondate sul binomio diritti umani universali-dignità, è lecito domandarsi se la discrezionalità del legislatore in materia di cittadinanza non possa essere sottoposta a limiti costituzionali, volti a consentire che il diritto alla cittadinanza, inteso quale diritto all'identità giuridica, non possa essere riconosciuto agli individui, nel contesto sociale nel quale si sviluppi la loro personalità, nel rispetto del principio di non discriminazione.

¹³ E. GROSSO, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, cit., p. 66.

¹⁴ *Ibidem*, p. 67.

Indice degli autori

- ADOBADI, E., *È possibile che un soggetto diventi apolide e perda lo status di cittadino dell'Unione nel rispetto del principio di proporzionalità*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, pp. 291-292.
- ALGOSTINO, A., *Il "decreto sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, pp. 167-199.
- AMIRANTE, D., voce *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 2003.
- ANIL, M., *No More Foreigners? The Remaking of German Naturalization and Citizenship Law, 1990-2000*, in *Dialectical Anthropology*, 2005, pp. 453-470.
- ARAGÓN, V., *Statelessness and the right to nationality*, in *Southwestern Journal of International Law*, 2013, pp. 341-349.
- ARAVANTINO LEONIDI, G., *Evoluzione storica e aspetti giuridici problematici del diritto di cittadinanza in Francia*, in *Democrazia e sicurezza*, 2018, pp. 91-123.
- ARENDE, H., *The Origins of Totalitarianism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., New York, 1948, trad. it. a cura di A. Guadagnin, *Le origini del totalitarismo*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, 2004.
- ARNULL, A., *UK Nationals and EU Citizenship: References to the European Court of Justice and the February 2018 Decisions of the District Court, Amsterdam*, in *EU Law Analysis*, 28 marzo 2018, <https://eulawanalysis.blogspot.com>.
- ARVEY, A., *Recent Developments on Deprivation of Nationality on Grounds of National Security and Terrorism Resulting in Statelessness*, in *Immigration, Asylum and Nationality Law*, 2014, pp. 336-354.
- ASHCROFT, R.T., BEVIR, M., *British Multiculturalism after Empire. Immigration, Nationality, and Citizenship*, in R.T. Ashcroft, M. Bevir (eds.), *Multiculturalism in the British Commonwealth. Comparative Perspectives on Theory and Practice*, University of California Press, Oakland, 2019, pp. 25-45.

- BACIS, D., *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, in *DPCE Online*, 2019, pp. 935-940.
- BALLARINO, T., *Note introduttive*, in T. Ballarino, B. Nascimbene (a cura di), *Legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza. Commentario*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1993, pp. 1-6.
- BALLIN, E.H., *Citizens' Rights and the Right to be a Citizen*, Brill-Nijhoff, Leiden-Boston, 2014.
- BALUARTE, D.C., *The Risk of Statelessness: Reasserting a Rule for the Protection of the Right to Nationality*, in *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 19, 2017, pp. 47-94.
- BARACK, A., *Human Dignity. The Constitutional Value and the Constitutional Right*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.
- BARAGGIA, A., *La cittadinanza “composita” in alcune esperienze europee. Spunti di riflessione per il caso italiano*, in *Federalismi.it*, 2017, pp. 1-25.
- BARNHART, S.C., *Second Class Delivery: The Elimination of Birthright Citizenship as a Repeal of the Pursuit of Happiness*, in *Georgia Law Review*, 2008, pp. 525-568.
- BARROSO, L.R., *Here, There, and Everywhere: Human Dignity in Contemporary Law and in the Transnational Discourse*, in *Boston College International & Comparative Law Review*, 2012, pp. 331-393.
- BARTOLONI, M.E., *Competenza degli Stati in materia di cittadinanza e limiti posti dal diritto dell'Unione Europea: il caso Rottmann*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, pp. 423-429.
- BATCHELOR, C.A., *Stateless Persons: Some Gaps in International Protection*, in *International Journal of Refugee Law*, 1995, pp. 232-259.
- BATCHELOR, C.A., *Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status*, in *International Journal of Refugee Law*, 1998, pp. 156-183.
- BAUBÖCK, R., CINAR, D., *Nationality Law and Naturalisation in Austria*, in R. Hansen, P. Weil (eds.), *Citizenship, Immigration and Citizenship Law in the European Union*, Palgrave MacMillan, New York, 2001, pp. 255-272.
- BAUBÖCK, R., ERSBØLL, E., GROENENDIJK, K., WALDRAUCH, H. (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European Countries*, vol. 2, Country Analyses, Amsterdam University Press, 2006.
- BENDIX, J., *Cittadinanza*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1991.
- BENVENUTI, M., *Audizione resa il 16 ottobre 2018 innanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione I (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante “Conversione in legge del decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazio-*

- ne, 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", in *Osservatorio costituzionale*, 2018, pp. 165-171.
- BERGER, B.R., *Birthright Citizenship on Trial: Elk v. Wilkins and United States v. Wong Kim Ark*, in *Cardozo Law Review*, 2016, pp. 1185-1258.
- BERNITZ, H., *Country Report: Sweden*, EUDO Citizenship Observatory, 2012, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2012/03, pp. 1-21.
- BERTI, G., *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 3-18.
- BERTOSSI, C., HAJJAT, A., *Country Report: France*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2013/4, pp. 1-41.
- BIALOSKY, J., *Regional Protection of the Right to a Nationality*, in *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, 2015, pp. 153-192.
- BISCOTTINI, G., voce *Cittadinanza*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, 1960.
- BLACKSTONE, W., *Commentaries on the Laws of England (1765-1769)*, Clarendon Press, Oxford.
- BLAKE, N. *British Nationality Law*, in Nascimbene, B. (ed.), *Nationality Laws in the European Union*, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 679-714.
- BLAKE, N., *Citizenship, Law and the State: The British Nationality Act 1981*, in *Modern Law Review*, 1979, pp. 179-197.
- BLITZ, B.K., LYNCH, M. (eds.), *Statelessness and Citizenship: a Comparative Study on the Benefits of Nationality*, Cheltenham – Northampton, Edward Elgar, 2011.
- BODIN, J., *I sei libri dello Stato*, ed it. a cura di M. Isnardi Parente, Unione Tipografico-Editrice torinese.
- BOEKESTEIN, T.L., de Groot, G.-R., *Discussing the Human Rights Limits on Loss of Citizenship: a Normative-Legal Perspective on Egalitarian Arguments Regarding Dutch Nationality Laws Targeting Dutch-Moroccans*, in *Citizenship Studies*, 2019, pp. 320-337.
- BONETTI, P., *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *Federalismi.it*, 2003, pp. 1-31.
- BORRACCETTI, M., *Le misure di revoca della cittadinanza nazionale e il controllo di proporzionalità: la prospettiva europea*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2019, pp. 190-206.
- BOUCHE, N., *La réforme de 1999 du droit allemand de la nationalité*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2002, pp. 1035-1072.

- BRACHER, K.D., *La dittatura tedesca. Origini, strutture, conseguenze del nazionalsocialismo*, Il Mulino, Bologna, 1973.
- BROOKS, T., *The Life in the United Kingdom Citizenship Test. Is it Unfit for Purpose?*, Duhram Research Online, 2013.
- BRUBACKER, R., *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- BRUBAKER, R., *Citizenship and Naturalization: Policies and Politics*, in Id. (ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham, University Press of America, Washington, 1989, pp. 99-127.
- BÜCKEN, L., DE GROOT, G.-R., *Deprivation of Nationality under Article 8(3) of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, pp. 38-51.
- BUHLER, S., *Babies as Bargaining Chips – In Defence of Birthright Citizenship in Canada*, in *Journal of Law and Social Policy*, 2002, pp. 87-114.
- BUTTIGIEG, E., DE BONO, D., *Country Report on Citizenship Law: Malta*, EUDO Citizenship Observatory, 2015, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2015/5, pp. 1-35.
- CALAMO SPECCHIA, M., *Dal multiculturalismo resistente al pluralismo integrativo: la declinazione giuridica della tolleranza in alcune esperienze dell'Europa del Nord (Belgio, Olanda e Svezia)*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2018, pp. 513-538.
- CANFORA, L., *La Germania di Tacito da Engels al nazismo*, Liguori Editore, Napoli, 1979.
- CAPECIOTTI, M., *Su alcune novità legislative e giurisprudenziali in tema di seconde generazioni dell'immigrazione*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2014, pp. 1-11.
- CARAVITA DI TORITTO, B., *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 133-163.
- CARTABIA, M., voce *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia giuridica*, 1995.
- CASELLA, R., *La Francia dopo gli attentati di Parigi: la dichiarazione dello stato di urgenza e la proposta di revisione costituzionale del Presidente Hollande*, in *Nomos*, 2015, pp. 1-18.
- CASIELLO, C., *La strategia di contrasto ai foreign fighters e la revoca della cittadinanza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2017, pp. 341-380.

- CASTORINA, E., *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Giuffrè, Milano, 1997.
- CAVASINO, E., *Ridisegnare il confine tra “noi” e “loro”: interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2019, pp. 1-37.
- CAVINO, M., *Conseil constitutionnel*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento VI, UTET, Torino, 2015.
- CAVINO, M., *Sécurité, égalité, fraternité. La fragilità costituzionale della Francia (osservazioni a un mese dagli attentati di Parigi)*, in *Consulta Online*, 2015, pp. 821-834.
- CECCANTI, S., *Cittadinanza: le due contraddizioni del collega Sbailò e una legge da approvare*, *Forum DPCE Online*, 11.7.2017.
- CECCHERINI, E., *Cittadinanza, immigrazione e integrazione: l'approccio multicultural canadese in bilico*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2018, pp. 345-383.
- CERRINA FERONI, G., *Ius soli. surreale la tempistica, da ripensare i contenuti*, *Forum DPCE Online*, 18.7.2017.
- CERRINA FERONI, G., Federico, V., *Percorsi di integrazione nelle società multiculturali*, in Id. (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2018, pp. 13-41.
- CHAN, M.M., *The Right to a Nationality as a Human Right. The Current Trend Towards Recognition*, in *Human Rights Law Journal*, 1991, pp. 153-192.
- CHARALAMBIDOU, N., *Naturalisation Procedures for Immigrants. Cyprus*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/2, pp. 1-11.
- CHARLES, P.J., *Decoding the Fourteenth Amendment's Citizenship Clause: Unlawful Immigrants, Allegiance, Personal Subjection, and the Law*, in *Washburn Law Journal*, 2012, pp. 211-260.
- CHARLES, P.J., *The Plenary Power Doctrine and the Constitutionality of Ideological Exclusions: An Historical Perspective*, in *Texas Review of Law & Politics*, 2010, pp. 61-126.
- CHIUOSOLO, A., *La riforma della Costituzione francese dopo gli attentati di Parigi, tra opportunità politica e valore simbolico*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, pp. 119-122.
- CHOUDHURY, T., *The Radicalisation of Citizenship Deprivation*, in *Critical Social Policy*, 2017, pp. 225-244.

- CIPOLLETTI, C., *Il diritto alla cittadinanza e il rispetto della vita privata e familiare nella sentenza "Ramadan v. Malta" della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, pp. 1195-1204.
- CIPOLLETTI, C., *La privazione della cittadinanza nel contrasto ai "foreign terrorist fighters" e il diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, pp. 117-156.
- CLERICI, R., *Art. 9*, in T. Ballarino, B. Nascimbene (a cura di), *Legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza*, commentario, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1993, pp. 49-54.
- CLERICI, R., voce *Cittadinanza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, 1989.
- CLOSA, C., *Citizenship of the Union and Nationality of Member States*, in *Common Market Law Review*, 1995, pp. 487-518.
- CLOSA, C., *The concept of citizenship in the Treaty on European Union*, in *Common Market Law Review*, 1992, pp. 1137-1169.
- CODINI, E., *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2017.
- COLVIN, A., *Birthright Citizenship in the United States: Realities of de Facto Deportation and International Comparisons toward Proposing a Solution*, in *Saint Louis University Law Journal*, 2008-2009, pp. 219-246.
- CORSI, C., *Diritti fondamentali e cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, 2000, pp. 793 ss.
- COSTA, P., *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, 2005.
- COSTA, P., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*. Vol. 1. *Dalla civiltà comunale al Settecento*, Laterza, Roma-Bari, 1999.
- COSTA, P., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. 2, *L'età delle rivoluzioni*, Laterza, Roma-Bari, 2000.
- COSTA, P., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. 3, *La civiltà liberale*, Laterza, Roma-Bari, 2001.
- COSTA, P., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. 4, *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2001.
- COSTA-LASCOUX, J., *La nationalité par la naissance et par le choix*, in *Hommes et Migrations*, 1994, *Les lois «Pasqua»*, pp. 18-22.
- CRIFÒ, G., voce *Cittadinanza (diritto romano)*, in *Enciclopedia del diritto*.
- Culliton-González, K., *Born in the Americas: Birthright Citizenship and Human Rights*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2012, pp. 127-182.
- CUNIBERTI, M., *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Cedam, Milano, 1997.
- CUNIBERTI, *Art. 22*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*.

- D. DEBONO, *Naturalisation Procedures for Immigrants: Malta*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/30, pp. 1-13.
- D'OLIVEIRA, J.H.U., *Annotation of case C-369/90, M.V. Micheletti and Others v. Delegacion del Gobierno en Cantabria*, in *Common Market Law Review*, 1993, pp. 623-637.
- D'OLIVEIRA, J.H.U., *Court of Justice of the European Union: Decision of 2 March 2010, Case C-315/08, Janko Rottman v. Freistaat Bayern*, Note 1, *Decoupling Nationality and Union Citizenship?*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, pp. 138-149.
- DAVIES, G.T., *The Entirely Conventional Supremacy of Union Citizenship and Rights*, in J. Shaw (ed.), *Has the European Court of Justice Challenged Member States Sovereignty in Nationality Law?*, EUI Working Papers, RSCAS 2011/62, pp. 5-9.
- DAVIES, G.T., *Union Citizenship – Still Europeans' Destiny after Brexit?*, in *European Law Blog*, 7.7.2016.
- DAWSON, M., AUGENSTEIN, D., *After Brexit: Time for a further Decoupling of European and National Citizenship?*, *VerfBlog*, 14.7.2016.
- DE GROOT G.-R., SELING, A., *Court of Justice of the European Union: Decision of 2 March 2010, Case C-315/08, Janko Rottman v. Freistaat Bayern*, Note 2, *The Consequences of the Rottmann Judgment on Member State Autonomy – The European Court of Justice's Avant-Guardism in Nationality Matters*, *European Constitutional Law Review*, 2011, pp. 150-160.
- DE GROOT, G.-R., BOLLEN, C., *Netherlands Nationality Law*, in B. Nascimbene (ed.), *Nationality Laws in the European Union*, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 545-589.
- DE JONGHE, D., DOUTREPONT, M., *Le Code de la nationalité belge, version 2013. De «Sois Belge et intègre-toi» à «Intègre-toi et sois Belge»... (Troisième partie)*, in *Journal des Tribunaux*, 2013, pp. 353-359.
- DE JONGHE, D., DOUTREPONT, M., *Obtention de la nationalité et volonté d'intégration*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2012, pp. 1-76.
- DE SIERVO, U., *Art. 22*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*.
- DEDIĆ, J., JALUŠIČ, J., ZORN, J. (eds.), *The Erased: Organised Innocence and the Politics of Exclusion*, Ljubljana, Peace Institute – Institute for Contemporary Social and Political Studies, 2003.
- DICOSOLA, M., *La Corte europea dei diritti dell'uomo e i "cancellati"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, pp. 157-163.
- DICOSOLA, M., *La revoca della cittadinanza tra sicurezza nazionale e diritti. Note a margine del caso Shamima Begum*, in *Democrazia e sicurezza*, 2021, pp. 161-191.

- DICOSOLA, M., *The Right to Citizenship and Human Dignity*, in D. Bedford, C. Dupré, G. Halmai, P. Kapotas (eds.), *Human Dignity and Democracy in Europe. Synergies, Tensions and Crises*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2022, pp. 137-154.
- DICOSOLA, M., *Cittadini e stranieri tra selezione e integrazione. Osservazioni sulle regole di acquisto della cittadinanza in alcuni Stati europei*, in E. Ceccherini (a cura di), *I diritti al tempo delle crisi. Nuovi criteri di ponderazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 157-180.
- DONNER, R., *The Regulation of Nationality in International Law*, Helsinki, Societas Scientiarum Fennica, 1983.
- DRIMMER, J.C., *The Nephews of Uncle Sam: The History, Evolution and Application of Birthright Citizenship in the United States*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 1995, pp. 667-717.
- DUARTE DE CARVALHO, J.M., *Immigrants' acquisition of national citizenship in Portugal and Spain: the role of multiculturalism?*, in *Citizenship Studies*, 2020, pp. 228-246.
- DUMBRAVA, C., *Nationality, Citizenship and Ethno-Cultural Belonging. Preferential Membership Policies in Europe*, Palgrave MacMillan, New York, 2014.
- DUMMET, A. *United Kingdom*, in R. Bauböck, E. Ersbøll, K. Groenendijk, H. Waldrauch (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European Countries*, vol. 2, Country Analyses, Amsterdam University Press, 2006, pp. 551-585.
- DUMMET, A., *The New British Nationality Act*, in *British Journal of Law and Society*, 1981, pp. 233-241.
- DUNBAR, R., *Pathways to Citizenship through Naturalisation in Ireland*, Esri Research Series, n. 116, dicembre 2020.
- DUPRÉ, C., *Human Dignity in Europe: A Foundational Constitutional Principle*, in *European Public Law*, 2013, pp. 319-340.
- DUPRÉ, C., *The Age of Dignity. Human Rights and Constitutionalism in Europe*, Hart Publishing, Oxford – Portland, Oregon, 2015.
- EBERLE, E.J., *Human Dignity, Privacy, and Personality in German and American Constitutional Law*, in *Utah Law Review*, 1997, pp. 963-1056.
- EPPS, G., *The Citizenship Clause: A "Legislative History"*, in *American University Law Review*, 2010, pp. 331-391.
- ERLER, E.J., *American Citizenship and Postmodern Challenges*, in E.J. Elder, T.G. West, J. Marini (eds.), *The Founders on Citizenship and Immigration. Principles and Challenges in America*, Rowman and Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Boudler, New York, Toronto, Plymouth, UK, 2007, pp. 25-74.

- ERLER, E.J., *From Subjects to Citizens: The Social Compact Origins of American Citizenship*, in Pestrutto, R.J., West, T.G., *The American Founding and the Social Compact*, Lexington Books, Lanham, Boulder, New York, Oxford, 2003, pp. 163-197.
- ERSBØLL, E., *Naturalisation Procedures for Immigrants: Denmark*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/7, pp. 1-24.
- ERSBØLL, E., *Report on Citizenship Law: Denmark*, EUDO Citizenship Observatory, 2015, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2015/15B, pp. 1-50.
- FABBRINI, F., *La Corte di giustizia europea e la cittadinanza dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, pp. 702-710.
- FABIANELLI, S., *Liberté, (in)égalité, fraternité: un caso di cittadinanza negata*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, pp. 765-768.
- FAHRMEIR, A., *Citizens in Limbo. Naturalization Concepts between Privilege and Membership in 19th-century Western Europe and the United States*, in *Citizenship Studies*, 2021, pp. 456-473.
- FARAHAT, A., *Naturalisation Procedures for Immigrants – Germany*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/6, pp. 1-14.
- FEDERICO, V., *“Come” integrare “chi” in uno Stato federale complesso. L’esperienza del Belgio*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell’integrazione nelle società multiculturali*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2018, pp. 485-511.
- FERIOLI, E.A., *La cittadinanza “oltre” lo Stato. Interferenze internazionali e sovranazionali nell’acquisto e conservazione della cittadinanza statale*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2017.
- FERNÁNDEZ ROZAS, J.C., ALVAREZ RODRÍGUEZ, A., *Le droit espagnol de la nationalité*, in B. Nascimbene (eds.), *Nationality Laws in the European Union. Le droit de la nationalité dans l’Union Européenne*, Butterworths – Giuffrè, Milano, 1996, pp. 207-261.
- FERRAJOLI, L., *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari 1994, pp. 263-292.
- FERRI, F., *Diritto UE e apolidia nel contesto dei movimenti migratori: l’anello mancante di una catena debole*, in *DPCE Online*, 2020, pp. 3145-3171.
- FIENGO, G., *Test di proporzionalità e perdita della cittadinanza dell’Unione: l’ipotesi della revoca di una garanzia di naturalizzazione*, in *BlogDUE*, 6.2.2022, <https://www.aisdue.eu/blogdue/>.
- FINKELMAN, P., *Scott v. Sandford: The Court’s Most Dreadful Case and How It Changed History*, in *Chicago-Kent Law Review*, 2006, pp. 3-48.
- FINOTTELLI, C., La BARBERA, M.C., *When the Exception Becomes the Rule: The Spanish Citizenship Regime*, in *Migration Letters*, 2013, pp. 245-253.

- FOBLETS, M.-C., YANASMAYAN, Z., WAUTELET, P., *Country Report: Belgium*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2013/27, pp. 1-32.
- FONTANA, D., *A Case for the Twenty-First Century Constitutional Canon: Schneiderman v. United States*, in *Connecticut Law Review*, 2002, pp. 35-90.
- FORNEROD, A., *La langue française en droit de la nationalité et en droit des étrangers*, in *Revue française de droit administratif*, 2008, pp. 1097-1109.
- FRECKELTON, A., *Could Canada Abolish Birthright Citizenship?*, in *Journal of International Migration and Integration*, 2021, pp. 107-131.
- FUENTES, F.J.M., PÉREZ, A.M., *Naturalisation Procedures for Immigrants. Spain*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/19, pp. 1-8.
- FULCHIRON, H., *La place de la volonté individuelle dans le droit français de la nationalité*, in *Droit international privé: travaux du Comité français de droit international privé*, 1998-2000, 2001, pp. 175-199.
- GANCZER, M., *The Right to a Nationality as a Human Right?*, in *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2014, pp. 15-33.
- GARGIULO, P., MONTANARI, L., *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Ediesse, Roma, 2012.
- GARNER, O., *After Brexit: Protecting European citizens and citizenship from fragmentation*, EUI Working Paper LAW 2016/22.
- GARNER, O., *Does Member State Withdrawal from the European Union Extinguish EU Citizenship? C/13/640244 / KG ZA 17-1327 of the Rechtbank Amsterdam ('The Amsterdam Case')*, in *European Law Blog*, 19.2.2018.
- GIBNEY, M.J., *'A Very Transcendental Power': Denaturalisation and the Liberalisation of Citizenship in the United Kingdom*, in *Political Studies*, 2013, pp. 637-655.
- GIBNEY, M.J., *Banishment and the pre-history of legitimate expulsion power*, in *Citizenship Studies*, 2019, pp. 1-24.
- GIBNEY, M.J., *Should Citizenship be Conditional? The Ethics of Denationalization*, in *The Journal of Politics*, 2013, pp. 646-658.
- GIBNEY, M.J., *The Deprivation of Citizenship in the United Kingdom: A Brief History*, in *Immigration, Asylum and Nationality Law*, 2014, pp. 326-335.
- GIL, A.R., PIÇARRA, N., *Report on Citizenship Law. Portugal*, Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT), 2020, RSCAS/GLOBALCIT-CR 2020/1, pp. 1-43.

- GIOVANNETTI, M., ZORZELLA, N., *Da nativi stranieri a cittadini italiani. L'art. 33 del d.l. 69/2013: tra apertura e occasione mancata*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2013, pp. 13-36.
- GIULIANO, M., *Lo straniero nel diritto internazionale*, in *La comunità internazionale*, 1981, pp. 329-376.
- GLAZER, J.H., *Affaire Nottebohm (Lichtestein v. Guatemala). A Critique*, in *The Georgetown Law Journal*, 1956, pp. 313-325.
- GLOYNKER, O., *The Correlation between the Status of Union Citizenship, the Rights Attached to it and Nationality in Rottmann*, in J. Shaw (ed.), *Has the European Court of Justice Challenged Member States Sovereignty in Nationality Law?*, EUI Working Papers, RSCAS 2011/62.
- GOFFEN BYLCIW, D., *Immigration Law – Revocation of Citizenship – Fedorenko v. United States*, in *New York Law School Law Review*, 1982, pp. 951-969.
- GOLDSTEIN, J.A., *Unfit for the Constitution: Nativism and the Constitution, from the Founding Fathers to Donald Trump*, in *Journal of Constitutional Law*, 2018, pp. 489-559.
- GOTTI, G., *Cittadinanza dell'Unione e residenza: quali prospettive dopo Tjebbes?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2020, pp. 349-365.
- GREEN, S., *Beyond Ethnoculturalism? German Citizenship in the New Millennium*, in *German Politics*, 2000, pp. 105-124.
- GREEN, S., *Much Ado About Not-Very-Much? Assessing Ten Years of German Citizenship Reform*, in *Citizenship Studies*, 2012, pp. 173-188.
- GREENBERG, E., *Dred Scott and the Dangers of a Political Court*, Lexington Books, 2010.
- GROARKE, S., DUNBAR, R., *Pathways to Citizenship through Naturalisation in Ireland*, Esri Research Series, n. 116, 2020.
- GROSSO, E., *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015.
- GROSSO, E., *Dall'assimilazione desiderata all'identità rivendicata. Ascesa e crisi del modello francese di integrazione di fronte all'inedita sfida del multiculturalismo*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2018, pp. 297-316.
- GROSSO, E., *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Cedam, Milano, 1997.
- GROSSO, E., *Si fa presto a dire "ius soli". Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2013, pp. 13-47.

- GROSSO, E., *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, 2018, pp. 35-69.
- GROSSO, E., *Una cittadinanza funzionale. Ma a cosa? Considerazioni sull'acquisto della cittadinanza iure soli, a partire da una suggestione di Patricia Mindus*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2015, pp. 1-26.
- HÄBERLE, P., *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della Costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 19-35.
- HÄBERMAS, J., *The Concept of Human Dignity and the Realistic Utopia of Human Rights*, in *Metaphilosophy*, 2010, pp. 464-480.
- HAILBRONNER, K., *Germany*, in R. Bauböck, E. Ersbøll, K. Groenendijk, H. Waldrauch (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Volume 2: Country Analyses*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006, pp. 213-251.
- HALFMANN, J., *Immigration and Citizenship in Germany: Contemporary Dilemmas*, in *Political Studies*, 1997, pp. 260-274.
- HALL, S., *Loss of EU citizenship in Breach of Fundamental Rights*, in *European Law Review*, 1996, pp. 129-143.
- HALL, S., *The European Convention on Nationality and the Right to Have Rights*, in *European Law Review*, 1999, pp. 586-602.
- HANDOLL, J., *Country Report: Ireland*, EUDO Citizenship Observatory, 2012, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2012/02, pp. 1-24.
- HANDOLL, J., *Ireland*, in R. Bauböck, E. Ersbøll, K. Groenendijk, H. Waldrauch (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*, vol 2: *Country Analyses*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006, pp. 279-328.
- HARRISON-SMITH, M., *Australian Citizenship Amendment (Allegiance to Australia) Bill 2015*, Bills Digest n. 15, 2015-16.
- HARTNELL, H.E., *Belonging: Citizenship and Mitigation in the European Union and in Germany*, in *Berkeley Journal of International Law*, 2006, pp. 330-400.
- HAUNSEN, S., *Loss of Citizenship under the Nationality Act of 1940*, in *New York Law School Student Law Review*, 1951-1952, pp. 132-137.
- HEALY, C., *Naturalisation Procedures for Immigrants. Portugal*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/27, pp. 1-17.
- HEATER, D., *Citizenship. The Civic Ideal in World History, Politics and Education*, Manchester University Press, Manchester, 2004.
- HEGEL, G.W.F., *Lineamenti di filosofia del diritto*, traduzione di Francesco Messineo, Laterza, Bari, 1974.

- HIDE, C.C., *The Nationality Act 1940. Editorial Comment*, in *The American Journal of International Law*, 1941, pp. 314-319.
- HO, J.C., *Defining "American". Birthright Citizenship and the Original Understanding of the 14th Amendment*, in *The Green Bag. An Entertaining Journal of Law*, 2006, pp. 367-378.
- HOBBS, T., *Opere politiche*, a cura di N. Bobbio, vol. 1, *Elementi filosofici del cittadino*, Unione tipografico-editrice torinese, 1959.
- HOFFMANN, H., *The Reform of the Law on Citizenship in Germany: Political Aims, Legal Concepts and Provisional Results*, in *European Journal of Migration and Law*, 2004, pp. 195-204.
- HOGWOOD, P., *Citizenship Controversies in Germany: The Twinlegacy of Völkisch Nationalism and the Alleinvertretungsanspruch*, in *German Politics*, 2000, pp. 125-144.
- HONOHAN, I., *Bounded Citizenship and the Meaning of Citizenship Laws: Ireland's Citizenship Referendum*, in N. Brown, L. Cardinal (eds.), *Managing Diversity. Practices of Citizenship*, University of Ottawa Press, Ottawa, 2007, pp. 69-94.
- HONOHAN, I., *Citizenship Attribution in a New Country of Immigration: Ireland*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2010, pp. 811-827.
- HOUSTON, M.R.W., *Birthright Citizenship in the United Kingdom and the United States: A Comparative Analysis of the Common Law Basis for Granting Citizenship to Children Born of Illegal Immigrants*, in *Vanderbit Journal of Transnational Law*, 2000, pp. 693-738.
- HOWARD, M.M., *Germany's Citizenship Policy in Comparative Perspective*, in *German Politics & Society*, 2012, pp. 39-51.
- ING, M., *Birthright Citizenship, Illegal Aliens, and the Original Meaning of the Citizenship Clause*, in *Akron Law Review*, 2012, pp. 719-768.
- IRVING, H., *The Concept of Allegiance in Citizenship Law and Revocation: an Australian Study*, in *Citizenship Studies*, 2019, pp. 372-387.
- JELLINEK, G., *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, traduzione italiana riveduta dall'autore sulla seconda edizione tedesca con note dell'avv. Gaetano Vitagliano e prefazione del prof. Vittorio Emanuele Orlando, Società editrice libraria, Milano, 1912.
- JONES, J.M., *The Nottebohm Case*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1956, pp. 280-244.
- JUSS, S.S., *Nationality Law, Sovereignty and the Doctrine of Exclusive Domestic Jurisdiction*, in *Florida Journal of International Law*, 1994, n. 2, pp. 219-240.
- KELSEN, H., *Teoria generale del diritto e dello stato*, Harvard University Press, 1945.

- KESBY, A., *The Right to Have Rights. Citizenship, Umanity, and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- KHAN, A.A., *Case Comment: Secretary of State for the Home Department v Pham (formerly known as B2) [2015] UKSC 19,2015*, in *UKSC Blog*, www.ukscblog.com.
- KIRSH, A., *The Loss of Citizenship by Revocation of Naturalization or ex Lege: Overview of German Case Law and Legislative Changes of 2009*, in *German Law Journal*, 2011, pp. 1659-1680.
- KOCHENOV, D., *The Tjebbes Fail*, in *European Papers. European Forum*, 2019, pp. 1-18.
- KOCHENOV, D.V, VAN DEN BRINK, M., *A Critical Perspective on Associate EU Citizenship after Brexit*, DCU Brexit Institute Working Paper, n. 2018-5.
- KOCHENOV, D.V, VAN DEN BRINK, M., *Against "Associate EU Citizenship"*, in *Journal of Common Market Studies*, 2019, pp. 1366-1382.
- KOCHENOV, D.V, *Where is EU Citizenship Going? The Fraudulent dr. Rottmann and the State of the Union in Europe*, in L.S. Talina (ed.), *Globalisation, Migration and the Future of Europe: Insiders and Outsiders*, Routledge, London, 2012.
- KOCHENOV, D.V., *Court of Justice's Grand Chamber in JY: Otherring Europeans is OK*, in *EU Law Live*, 24.1.2022, <https://eulawlive.com/>.
- KOCHENOV, D.V., DE GROOT, D., *CJEU's Myopic Advances in the Field of EU Citizenship in JY*, in *Verfassungsblog*, 2.1.2022, <https://verfassungsblog.de/>.
- KOHN, H., *The Idea of Nationalism. A Study in its Origins and Background*, MacMillan, New York, 1994; Transation Publishers, London, 2008.
- KONIG, D.T., Finkelman, P., Bracey, C.A. (eds.), *The Dred Scott Case: Historical and Contemporary Perspectives on Race and Law*, Ohio University Press, Atene, 2010.
- KONSTADINIDES, T., *La Fraternité Européenne? The Extent of National Competence to Condition the Acquisition and Loss of Nationality from the Perspective of EU Citizenship*, in *European Law Review*, 2010, pp. 401-414.
- KOSTAKOPOULOU, D., *European Union Citizenship and Member State Nationality: Updating or Upgrading the Link?*, in J. Shaw (ed.), *Has the European Court of Justice Challenged Member States Sovereignty in Nationality Law?*, EUI Working Papers, RSCAS 2011/62, pp. 21-25.
- KOSTAKOPOULOU, D., *Matters of Control: Integration Tests, Naturalisation Reform and Probationary Citizenship in the United Kingdom*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2010, pp. 829-847.

- KOSTAKOPOULOU, D., *Scala Civium: Citizenship Templates Post-Brexit and the European Union's Duty to Protect EU Citizens*, in *Journal of Common Market Studies*, 2018, pp. 854-869.
- KOVAR, R., SIMON, D., "La citoyenneté européenne", in *Cahiers de droit européen*, 1993, pp. 285-316.
- KUNZ, J.L., *The Nottebohm Judgment (Second Phase)*, in *The American Journal of International Law*, 1960, pp. 536-571.
- LACONI, A., *La Corte di giustizia sulla perdita della cittadinanza europea: davvero è sufficiente rispettare il solo principio di proporzionalità?*, in *DPCE Online*, 2022, pp. 485-492.
- LAGARDE, P. *La déchéance de nationalité*, in *Recueil Dalloz*, 2010, pp. 1992-1993.
- LAGARDE, P., *Le droit français de la nationalité*, in B. Nascimbene (ed.), *Nationality Laws in the European Union – Le droit de la nationalité dans l'Union européenne*, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 309-356.
- LANSBERGEN, A., MILLER, N., *Court of Justice of the European Union. European Citizenship Rights in Internal Situations: An Ambiguous Revolution? Decision of 8 March 2011, Case C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEM)*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, pp. 287-307.
- LAPENNA, E., *La cittadinanza nel diritto internazionale generale*, Giuffrè, Milano, 1926.
- LASHYN, S., *Brexit Means Brexit: Does It so When It Comes to EU Citizenship?*, in *Ejil: Talk!*, <https://www.ejiltalk.org/>, 15.3.2019.
- LAUTERPACHT, H., *International law and human rights*, Steven & Sons Limited, London, 1950 – Archon Books, London, 1968.
- LAUTERPACHT, H., *International law: being the collected papers of Hersch Lauterpacht*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- LE BOT, O., PHILIPPE, X., *Les réponses juridiques aux attentats terroristes du 13 novembre 2015 à Paris: de la déclaration de l'état d'urgence à la révision constitutionnelle abandonnée*, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2016-2017, pp. 43-57.
- LIÉNARD-LIGNY, M., *A propos du Code de la nationalité belge*, in *Revue Belge de Droit International*, 1985, pp. 649-671.
- LIPPOLIS, V., *Il significato della cittadinanza e le prospettive di riforma della legge n. 91 del 1992*, in *Rassegna Parlamentare*, 2010, pp. 151-164.
- LIPPOLIS, V., *La cittadinanza europea*, Il Mulino, 1994.
- LOCCHI, M.C., *Lo ius soli nel dibattito pubblico italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, pp. 483-503.

- LOCHAK, D., *Genèse idéologique d'une réforme*, in *Hommes et Migrations*, 1994, *Les lois «Pasqua»*, pp. 23-29.
- LOMBARDI, P., *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*, in *Federalismi.it*, 2018, pp. 1-21.
- LONG, M., *Etre Français aujourd'hui et demain*, Union générale d'éditions, Parigi, 1988, tomo II, pp. 91-106.
- LOVELAND, I., *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights. A Critical Introduction*, 8^a ed., Oxford University Press, Oxford, pp. 353-434.
- LUCIANI, M., *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, in *Rivista critica di diritto privato*, 1992, pp. 203-ss.
- LUDVIG, A., *Why should Austria be Different from Germany? The Two Recent Nationality Reforms in Contrast*, in *German Politics*, 2004, pp. 499-515.
- LUDWIN, D., *Can Courts Confer Citizenship? Plenary Power and Equal Protection*, in *Immigration and Nationality Law Review*, 1999, pp. 521-551.
- MACKLIN, A., *Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien*, in *Queen's Law Journal*, 2014, pp. 1-54.
- MACKLIN, A., *Is it Time to Retire Nottebohm?*, in *AJIL Unbound*, 2017-2018, pp. 492-497.
- MAGEN, S., *Naturalizations Obtained by Fraud – Can They be Revoked? The German Federal Constitutional Court's Judgment of 24 May 2006*, in *German Law Journal*, 2006, pp. 681-704.
- MAGLIOCCA, G.N., *Indian and Invaders. The Citizenship Clause and Illegal Aliens*, in *Journal of Constitutional Law*, 2008, pp. 499-526.
- MANCA, L., *La violazione del principio di non discriminazione in materia di cittadinanza di fronte al Comitato africano di esperti sui diritti ed il benessere del minore*, in *Federalismi.it – Focus Africa*, 2019, pp. 2-12.
- MANCINI, S., *L'Olanda: dalla "tragedia multiculturale" alla deriva identitaria*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2018, pp. 471-484.
- MANETTI, M., *Profili costituzionali in materia di diritto alla cittadinanza degli immigrati*, in *Rassegna Parlamentare*, 2014, pp. 515-533.
- MANTU, S., *Citizenship in times of terror: citizenship deprivation in the UK*, Paper prepared for ECPR Standing Groups, Warsaw 29 March – 2 April 2015.

- MANTU, S., *Contingent Citizenship. The Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, Brill-Nijhoff, Leiden, 2015.
- MARCHESE, C., *Cittadinanza e ius soli: una soluzione di compromesso*, *Forum DPCE Online*, 19.7.2017.
- MAROTTA, V., *Inclusione o esclusione? La Constitutio Antoniniana e i limiti del cosmopolitismo universale romano*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2018, pp. 131-151.
- MARTINELLI, C. (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli editore, Bologna, 2017.
- MARTINELLI, C., *Il modello multiculturale britannico, tra radici storiche e criticità sopravvenute*, G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2018, pp. 317-343.
- MARTINICO, G., Castaldi, R., *Rethinking (EU) Citizenship*, in *Perspectives on Federalism*, 2011, pp. I-IX.
- MARTINO, P., *La Corte suprema del Regno Unito su revoca della cittadinanza e sicurezza nazionale: il caso Pham*, in *Democrazia e sicurezza*, 2016, pp. 133-192.
- MARTÍN-PÉREZ, A., *Migration and Citizenship Law in Spain: Path-dependency and Policy Change in a Recent Country of Immigration*, in *International Migration Review*, 2012 pp. 625-655.
- MARUTOLLO, J.A., *The Resurgence of Denaturalization: The Supreme Court's Decision in Maslenjak and Its Initial Impact on Civil and Criminal Cases Seeking Revocation of U.S. Citizenship*, in *United States Attorneys' Bulletin*, 2018, pp. 149-157.
- MASSEY, H., *UNHCR and De Facto Statelessness*, UNHCR, Legal and Protection Policy Research Series/2010/01, aprile 2010.
- MASSICOT, S., *La nationalité française. Attribution et acquisition*, in *Population*, 1986, pp. 349-370.
- MASSOT, J., *Français par le sang, Français par la loi, Français par le choix*, in *Revue européenne des migrations internationales*, 1985, pp. 9-19.
- MAYTON, W.T., *Birthright Citizenship and the Civic Minimum*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, pp. 221-258.
- MCCREA, R., *Brexit EU Citizenship Rights of UK Nationals and the Court of Justice*, in *UK Constitutional Law Blog*, 8 febbraio 2018, <https://ukconstitutionallaw.org>.

- McGUINNESS, T., Gower, M., *Deprivation of British Citizenship and Withdrawal of Passport Facilities*, House of Commons Library, Briefing Paper n. 06820, 9.6.2017.
- MELICA, L., *Il d.d.l. "Amato" di riforma delle norme in materia di cittadinanza. Politiche di inserimento e "lealtà" ai valori costituzionali*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti – Dibattiti*, 31.10.2006.
- MELICA, L., *Le "nuove" norme in materia di cittadinanza ed il loro impatto sull'ordinamento italiano*, *Forum DPCE Online*, 14.7.2017.
- MERKER, N., *Il nazionalsocialismo. Storia di un'ideologia*, Carocci, Roma, 2013.
- MEYLER, B., *The Gestation of Birthright Citizenship, 1868-1898: States' Rights, The Law of Nations and Mutual Consent*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 2001, pp. 519-562.
- MIDTBØEN, A.H., *Citizenship, integration and the quest for social cohesion: nationality reform in the Scandinavian countries*, in *Comparative Migration Studies*, 2015, pp. 1-15.
- MILANI, G., *Cittadinanza e integrazione. La disciplina italiana in prospettiva comparata*, in E. Ceccherini (a cura di), *I diritti ai tempi delle crisi. Nuove esigenze di ponderazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 131-155.
- MILANI, G., *Cittadini jure linguae. Test linguistici e cittadinanza in Europa*, Giuffrè, Milano, 2017.
- MILANI, G., *Il diritto alla cittadinanza nella giurisprudenza della Corte EDU e della Corte IDU: le ragioni di un dialogo mancante*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2017, pp. 1-27.
- MILANI, G., *Test linguistici e cittadinanza. Tendenze e controtendenze in Belgio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2014, pp. 76-91.
- MILLER, V., *Brexit and European Citizenship*, House of Commons Library, Briefing Paper, n. 8365, 6 luglio 2018.
- MINDUS, P., *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze University Press, Firenze, 2014.
- MINDUS, P., *European Citizenship after Brexit. Freedom of Movement and Rights of Residence*, Palgrave MacMillan, Cham, Switzerland, 2017.
- MONTANARI, L., *I limiti europei alla disciplina nazionale della cittadinanza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, pp. 948-954.
- MONTANARI, L., *La cittadinanza (europea ma non solo) nel processo di integrazione dell'Unione europea: alcune riflessioni sull'evoluzione più recente*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2019, pp. 1-11.
- MONTANARI, L., *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012, pp. 1-29.

- MOROZZO DELLA ROCCA, P., *Sulla residenza ai fini dell'acquisto della cittadinanza dopo il D.L. 21 giugno 2013, n. 69*, in *Lo stato civile italiano*, 2014, pp. 60-63.
- MORRONE, A., *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2015, pp. 303-323.
- MOSSE, G.L., *Le origini culturali del Terzo Reich*, Il Saggiatore, Milano, 1968.
- MOSTACCI, E., *La modernizzazione incompiuta. L'integrazione della minoranza afroamericana nel contesto statunitense*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, cit., pp. 267-295.
- MOUTON, J.-D., *Réflexions sur la nature de l'Unione européenne à partir de l'arrêt Rottmann*, in *Revue générale de droit international public*, 2010, pp. 257-280.
- NASCIMBENE, B. (ed.), *Nationality Laws in the European Union – Le droit de la nationalité dans l'Union européenne*, Giuffrè, Milano, 1996.
- NATHANS, E., *The Politics of Citizenship in Germany. Ethnicity, Utility and Nationalism*, Berg, Oxford – New York, 2004.
- NEWMAN, G.L., *Citizenship*, in M. Tushnet, M.A. Graber, S. Levinson, (eds.), *The Oxford Handbook of The U.S. Constitution*, Oxford University Press, Oxford – New York, 2015, pp. 587-606.
- OLIVA, J.G., *Free-floating Citizenship – Could UK individuals be permitted to retain a form of EU citizenship post-Brexit*, in *Manchester Policy Blogs: Brexit*, [https:// http://blog.policy.manchester.ac.uk/brexit/](https://http://blog.policy.manchester.ac.uk/brexit/), 7.8.2017.
- ONIDA, V., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 3-24.
- ORGAD, L., *Creating New Americans: The Essence of Americanism under the Citizenship Test*, in *Houston Law Review*, 2011, pp. 1227-1297.
- ORRÙ, R., *Immigrazione e integrazione in Portogallo: dall'assimilazione all'interculturalità?*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2018, pp. 421-446.
- PACE, A., *Parere pro-veritate sulla legittimità costituzionale del c.d. decreto legge "sicurezza e immigrazione"*, 18 ottobre 2018, in *Asgi. Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione*, in <https://www.asgi.it/>.
- PANELLA, L., *Il diritto dell'individuo ad una cittadinanza*, in *Democrazia e sicurezza*, 2012, pp. 1-15.
- PANELLA, L., *Sulla revoca della cittadinanza come misura degli Stati per combattere il fenomeno dei foreign fighters*, in *Federalismi.it*, 2015.

- PANZERA, A.F., *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Jovene, Napoli, 1984.
- PARODI, M., *Acquisto e perdita della cittadinanza «nazionale»: una questione sempre più «europea». Brevi riflessioni a margine della sentenza JY c. Wiener Landesregierung*, in *SIDIBlog*, 12.3.2022, <https://sidiblog.org>.
- PARPWORTH, N., *Constitutional & Administrative Law*, 10^a ed., Oxford University Press, Oxford, 2018, pp. 261-346.
- PASETTI, F., *The Politics and Policies of Citizenship in Italy and Spain, An Ideational account*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2019, pp. 1-22.
- PASTORE, F., *La comunità sbilanciata. Diritto alla cittadinanza e politiche migratorie nell'Italia post-unitaria*, rapporto del Centro Studi di Politica Internazionale – CeSPI, 2002, <https://www.cespi.it>.
- PETREE, N., *Born in the USA: An All-American View of Birthright Citizenship and International Human Rights*, in *Huston Journal of International Law*, 2011, pp. 147-185.
- PETTIT, K., *Addressing the Call for the Elimination of Birthright Citizenship in the United States: Constitutional and Pragmatic Reasons To Keep Birthright Citizenship Intact*, in *Tulane Journal of International and Comparative Law Review*, 2006-2007, pp. 265-289.
- PIAZZA, M., *Cittadinanza con conoscenza dell'italiano e perfetta integrazione nella comunità nazionale: diventare italiani per esserlo o esserlo per diventare italiani?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, pp. 1707 ss.
- PILLAI, S., *The Allegiance to Australia Bill and the Constitution: Legislative Power and Membership of the Constitutional Community*, in *Australian Public Law*, 21.7.2015, <https://auspublaw.org/2015/07/the-allegiance-to-australia-and-the-constitution/>.
- PIN, A., *Immigrazione e integrazione in Austria. Il difficile equilibrio tra esigenze economiche e istanze identitarie*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2018, pp. 595-621.
- PINELLI, C., *I “nuovi italiani” e lo spazio della politica costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2013, pp. 37-47.
- PLACIDI, V., *Sviluppi nella disciplina tedesca in materia di cittadinanza*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pp. 91-112.
- POGONYI, S., KOVÁCS, M.M., KÖRTVÉLYESI, Z., *The Politics of External Kin-State Citizenship in East Central Europe*, EUDO Citizenship Observatory, 2010, RSCAS/EUDO-CIT-Comp. 2010/6, pp. 1-25.
- PORENA, D., *C'è spazio anche in Italia per una concezione “culturalista” della cittadinanza? Brevi profili comparatistici e spunti di riflessione in vista*

- di una revisione della legislazione nazionale*, in *Federalismi.it*, 2012, pp. 1-24.
- PORENA, D., *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Giappichelli, Torino, 2011.
- PORENA, D., *Le buone ragioni dello ius culturae: note a margine dell'ennesimo tentativo di revisione della legge sulla cittadinanza*, in *Rivista dell'Associazione dei costituzionalisti*, 2020, pp. 228-249.
- PREUSS, U.K., *Citizenship and the German Nation*, in *Citizenship Studies*, 2003, pp. 37-56.
- PRICE, P.J., *Natural Law and Birthright Citizenship in Calvin's Case (1608)*, in *Yale Journal of Law and the Humanities*, 1997, pp. 73-145.
- PUZZO, C., *UK Citizenship in the Early 21st Century: Earning and Losing the Right to Stay*, in *Revue Française de Civilisation Britannique – French Journal of British Studies*, 2016, pp. 1-18.
- QUAGLIONI, D., “*Omnes sunt cives civiliter*”. *Cittadinanza e sovranità fra storia e diritto*, in Cortese, F., Santucci, G., Simonati, A. (a cura di), *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza*, Trento, 2014, pp. 5-14.
- RAUTI, A., *Lo ius soli in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2017, pp. 1-36.
- RESCIGNO, G.U., *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 37-42.
- RESCIGNO, G.U., *Note sulla cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, 2000, pp. 751-765.
- RIDOLA, P., *La dignità dell'uomo e il “principio libertà” nella cultura costituzionale europea*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 97-138.
- RIEDER, C.M., *The Withdrawal Clause of the Lisbon Treaty in the Light of EU Citizenship (Between Disintegration and Integration)*, in *Fordham International Law Journal*, 2013, pp. 147-174.
- RIPEPE, E., *La dignità umana: il punto di vista della filosofia del diritto*, in E. Ceccherini (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, pp. 11-38.
- RODOTÀ, S., *Cittadinanza: una postfazione*, in Zolo, D. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1999, pp. 293-322.
- ROEBEN, V., SNELL, J., TELLES, P., MINNEROP, P., BUSH, K. QC, *The Feasibility of Associate EU Citizenship for UK Citizens Post Brexit. A Study for Jill Evans MEP*, 2017.

- ROLLA, G., *Profili costituzionali della dignità umana*, in E. Ceccherini (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2008, pp. 57-78.
- ROSENBLUM, R.E., *The Citizenship Line: Rethinking Immigration Exceptionalism*, in *Boston College Law Review*, 2013, pp. 1965-2024.
- RUBIO MARÍN, R., SOBRINO, I., PÉREZ, A.M., FUENTES, F.J.M., *Country Report on Citizenship Law: Spain*, EUDO Citizenship Observatory, 2015, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2015/4, pp. 1-43.
- RUBIO MARÍN, R., *Spain*, in Bauböck, R., Ersbøll, E., Groenendijk, K., Waldrauch, H. (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*, vol. 2: *Country Analyses*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006, pp. 477-515.
- RUOTOLO, M., *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto "sicurezza e immigrazione")*. Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato in relazione all'esame in sede referente del disegno di legge n. 840 (d.l. 113/2018-sicurezza pubblica), Roma, 16 ottobre 2018, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, pp. 173-176.
- RYAN, B., *The Celtic Cubs: The Controversy over Birthright Citizenship in Ireland*, in *European Journal of Migration and Law*, 2004, pp. 173-193.
- SAWYER, C., WRAY, H., *Country Report: United Kingdom*, EUDO Citizenship Observatory, 2014, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2014/1, pp. 1-34.
- SBAILÒ, C., *La cittadinanza non è un diritto. Qual è l'obiettivo della riforma?*, in *Forum DPCE Online*, 10.7.2017.
- SCARCIGLIA, R., *Immigrazione e diversità culturale in Spagna. Modelli di integrazione fra diritto pubblico e politiche dell'Unione Europea*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2018, pp. 393-419.
- SCARCIGLIA, R., *La riforma della cittadinanza in Spagna: semplificazione del procedimento?*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, pp. 106-108.
- SCHEFFER, P., *Het multiculturele drama*, in *NRC Handelsblad*, 29.1.2000.
- SCHRAMECK, O., *Application du principe d'égalité au droit de la nationalité*, in *Actualité Juridique Droit Administrative*, 1996, p. 693.
- SCHRAMECK, O., *La réforme du droit de la nationalité*, in *Annuaire Juridique Droit Administratif*, 1993, pp. 755 ss.
- SCHUCK, P.H., SMITH, R.M., *Citizenship Without Consent: Illegal Aliens in the American Polity*, Yale University Press, New Haven, 1985.
- SCUTO, D., *Country Report: Luxemburg*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2013/14, pp. 1-29.

- SHAW, J. (ed.), *Has the European Court of Justice Challenged Member States Sovereignty in Nationality Law?*, EUI Working Papers, RSCAS 2011/62.
- SHAW, J. *Concluding Thoughts: Rottmann in Context*, in Id. (ed.), *Has the European Court of Justice Challenged Member States Sovereignty in Nationality Law?*, EUI Working Papers, RSCAS 2011/62, pp. 33-42.
- SHAW, J., *EU Citizenship: still a fundamental status?*, EUI Working Papers, RSCAS 2018/14.
- SHAWHAN, M., "By Virtue of Being Born Here": *Birghtright Citizenship and the Civil Rights Act of 1866*, in *Harvard Latino Law Review*, 2011, pp. 201-237.
- SIEGHART, P., *The International Law of Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1983.
- SIMONE, P. *Considerazioni sulla perdita dello status di cittadino dell'Unione alla luce del caso Rottmann*, in *La comunità internazionale*, 2012, pp. 99-113.
- SLOANE, R.D., *Breaking the Genuine Link: the Contemporary International Legal Regulation of Nationality*, in *Harvard International Law Review*, 2009, pp. 1-60.
- SMITH, A.D., *The Nation in History. Historiographical Debates about Ethnicity and Nationalism*, Polity Press, Cambridge, 2000, trad. it. di M. Mancini, *La nazione. Storia di un'idea*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007.
- SPIRO, P.J. *Questioning Barriers to Naturalization*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 1998-1999, pp. 479-519.
- SPIRO, P.J., *A New International Law of Citizenship*, in *American Journal of International Law*, 2011, pp. 694-746.
- SPIRO, P.J., *Explaining the End of Plenary Power*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 2002, pp. 339-363.
- SPITZ, P.E., *Apropos de la décision du Conseil constitutionnel n° 96-377 DC du 16 juillet 1996 sur la loi tendant à renforcer la répression du terrorisme*, in *Revue Française de Droit Administrative*, 1997 pp. 538 ss.
- STEIN, W., *Revocation of Citizenship – Denaturalization*, in *Marquette Law Review*, 1944, pp. 59-74.
- STERN, J. VALCHARS, G., *Naturalisation Procedures for Immigrants. Austria*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/4, pp. 1-15.
- STERN, J., VALCHARS, G., *Country Report: Austria*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2013/28, pp. 1-51.
- STILLER, M., *Pathways to Citizenship for Foreigners in Austria*, International Organization for Migration, 2019.
- SULLIVAN, M., *Beyond Allegiance: Toward A Right to Canadian Citizenship Status*, in *American Review of Canadian Studies*, 2018, pp. 327-343.

- SULLIVAN, M., *Beyond Allegiance: Toward A Right to Canadian Citizenship Status*, in *American Review of Canadian Studies*, 2018, pp. 327-343.
- TEITGEN-COLLY, C., *Actes de terrorisme et droit des étrangers*, in *Actualité Juridique Droit Administrative*, 1997, pp. 86 ss.
- TORRE, A., *Cittadinanza, immigrazione e condizione degli stranieri nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, pp. 781-799.
- TRAUNMÜLLER, K., 'Kin-States' and 'Extraterritorial Naturalization' – Some Reflections Under International Law, in *Austrian Review of International and European Law*, 2013, pp. 99-152.
- TRIMIKLINIOTIS, N., *Report on Citizenship Law. Cyprus*, EUDO Citizenship Observatory, 2015, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2015/1, pp. 1-36.
- TRIPKOVIC, M., *Renouncing Criminal Citizens: Patterns of Denationalization and Citizenship Theory*, in *Punishment and Society*, 2022, pp. 1-23.
- UDREA, A., *The Kin-state Policies of Hungary, Romania, and Serbia in 2015: An Increasingly Centred Approach on Extraterritorial Citizenship*, in *European Yearbook of Minority Issues Online*, 2017, pp. 216-230.
- VAGGINELLI, C., *Cittadinanza: una riforma a lungo attesa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 luglio 2016, pp. 1-14.
- VAN EIJKEN, H., *Tjebbes in Wonderland: On European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, pp. 714-730.
- VAN ELSUWEGE, P., *Court of Justice of the European Union. European Union Citizenship and the Purely Internal Rule Revisited*, Decision of 5 May 2011, Case C-434/09, *Shirley McCarthy v. Secretary of State for the Home Department*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 7, n. 2, 2011, pp. 308-324.
- VAN OERS, R., DE HART, B., GROENENDIJK, K., *Country Report: The Netherlands*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2013/1, pp. 1-50.
- VAN WAAS, L., *Nationality matters: Statelessness under International Law*, Intersentia, Antwerp-Oxford-Portland, 2008.
- VERHOFSTADT, G., *Report on possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union (2014/2248(INI))*, 5 luglio 2016.
- VIOLA, L. *La revoca della cittadinanza dopo il decreto Salvini: profili processuali e (nuovi) cantieri aperti*, in *Federalismi.it*, 2019, pp. 1-19.
- VLIEKS, C., *Tjebbes and Others v. Minister van Buitenlandse Zaken: A Next Step in European Union Case Law on Nationality Matters?*, in *Tilburg Law Review*, 2019, pp. 142-146.

- WAUTELET, P., Fleur, C. (a cura di), *Droit de l'immigration et de la nationalité: fondamentaux et actualités*, Larcier, 2014, pp. 273-382.
- WAUTELET, P., *Naturalisation Procedures for Immigrants – Belgium*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/16, pp. 1-14.
- WEIL, P., HANDLER, N., *Revocation of Citizenship and Rule of Law: How Judicial Review Defeated Britain's First Denaturalization Regime*, in *Law and History Review*, 2018, pp. 295-354.
- WEIL, P., *Qu'est-ce qu'un Français?*, Grasset, Parigi, 2002-2004.
- WEIL, P., *The Sovereign Citizen. Denaturalization and the Origins of the American Republic*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2013.
- WEIS, P., *Nationality and statelessness in international law*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, The Netherlands – Germantown, Maryland, USA, 1979.
- WEIS, P., *The United Nations Convention on the Reduction of Statelessness, 1961*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1962, pp. 1073-1096.
- WEST, T.G., *Vindicating the Founders. Race, Sex, Class and Justice in the Origins of America*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Boudler, New York, Oxford, 1997.
- WILLIAMS, H., *Changing the National Narrative: Evolution in Citizenship and Integration in Germany, 2000-10*, in *Journal of Contemporary History, Special Issue: Migration in Germany's Age of Globalization*, 2014, pp. 54-74.
- WONJUNG PARK, J., *A More Meaningful Citizenship Test? Unmasking the Construction of a Universalist, Principle-Based Citizenship Ideology*, in *California Law Review*, 2008, pp. 999-1047.
- WOOD, C., *Losing Control of America's Future. The Census, Birthright Citizenship, and Illegal Aliens*, in *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 1999, pp. 465-522.
- WOODWORTH, M.B., *Citizenship of the United State under the Fourteenth Amendment*, in *American Law Review*, pp. 535-555.
- WORSTER, W.T., *Brexit and the International Law Prohibitions on the Loss of EU Citizenship*, in *International Organisations Law Review*, 2018, pp. 341-363.
- YONG, A., *The Problems Associated with Associate Citizenship of the EU*, in *EUtopiaLaw*, 18.11.2016.
- ZAMBRANO, V., CAVALLO, M., *Test di naturalizzazione e giuramento di fedeltà alla repubblica dei "nuovi cittadini": un binomio pericoloso in calce al d.d.l. "Amato" recante nuove norme sulla cittadinanza*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2007, pp. 73-89.

ZINCONE, G., *Familismo legale. Come (non) diventare cittadini italiani*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

ZORN, J., LIPOVEČ ČEBRON, U. (eds.), *Once Upon an Erasure: From Citizens to Illegal Residents in the Republic of Slovenia*, Študentska založba, Ljubljana, 2008.

NUOVI STUDI DI DIRITTO PUBBLICO ESTERO E COMPARATO

- 1) Justin O. Frosini, Alessandro Torre (a cura di),
Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito (2012)
- 2) Angela di Gregorio, Alessandro Vitale (a cura di),
Il ventennale dello scioglimento pacifico della Federazione ceco-slovacca. Profili storico-politici, costituzionali, internazionali (2013)
- 3) Alessandro Torre (a cura di),
Costituzioni e sicurezza dello Stato (2014)
- 4) Ugo Bruschi,
Rivoluzioni silenziose: l'evoluzione costituzionale della Gran Bretagna tra la Glorious Revolution e il Great Reform Act (2014)
- 5) Pamela Martino (a cura di),
I giudici di common law e la (cross)fertilization: i casi di Stati Uniti d'America, Canada, Unione Indiana e Regno Unito (2014)
- 6) Caterina Filippini (a cura di),
La Comunità di Stati Indipendenti a più di venti anni dalla dissoluzione dell'Urss (2014)
- 7) Pamela Martino,
Centri e periferie del potere nel Regno Unito: le nuove dimensioni di un antico confronto (2014)
- 8) Valentina Rita Scotti,
Il costituzionalismo in Turchia fra identità nazionale e circolazione dei modelli (2014)
- 9) Giuseppe Abbracciavento (a cura e traduzione di),
Charles Dickens storico del diritto (2015)
- 10) Alessandro Torre (a cura di),
COMMON LAW. Protagonisti e Idee nella storia di un sistema giuridico (studi in memoria di Francesco de Franchis) (2015)
- 11) AA.VV.,
Le trasformazioni costituzionali del secondo millennio (2016)
- 12) Luciana De Grazia,
*La retroattività possibile
Le lois de validation in Francia e le leggi di interpretazione autentica in Italia* (2016)
- 13) Alessandro Torre (a cura di),
*Il Regno è ancora Unito?
Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014* (2016)
- 14) Claudio Martinelli (a cura di),
Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali (2017)
- 15) Luciana De Grazia, Laura Lorello, Giuseppe Verde (a cura di),
Vecchie e nuove minoranze: definizioni e strumenti (2018)
- 16) Luca Dell'Atti,
*Teoria e prassi del governo multi-livello
Studio sul regionalismo cooperativo italiano* (2019)

- 17) Myriam Iacometti, Claudio Martinelli,
La Costituzione spagnola quarant'anni dopo
Studio sul regionalismo cooperativo italiano (2020)
- 18) Laura Fabiano e Pamela Martino,
Accesso e funzione extraprocessuale del sindacato di legittimità costituzionale e della sua motivazione.
Proposte di lettura (2022)
- 18) Maria Dicosola,
Il diritto alla cittadinanza: problemi e prospettive (2022)

