

3 LUGLIO 2019

La revoca della cittadinanza dopo il
decreto Salvini: profili processuali e
(nuovi) cantieri aperti

di Luigi Viola

Consigliere T.A.R. Toscana e Professore a contratto di diritto sportivo
Università degli Studi di Udine



La revoca della cittadinanza dopo il decreto Salvini: profili processuali e (nuovi) cantieri aperti *

di Luigi Viola

Consigliere T.A.R. Toscana e Professore a contratto di diritto sportivo
Università degli Studi di Udine

Sommario: 1. Una strana revoca in cerca di una funzione e che solleva più problemi di quanti ne risolva. 2. Alla ricerca di un giudice per la revoca della cittadinanza (con tutti gli annessi e connessi). 3. Mai scherzare con le norme: il possibile effetto *boomerang*.

1. Una strana revoca in cerca di una funzione e che solleva più problemi di quanti ne risolva

Appare ormai evidente come uno dei provvedimenti che dovevano caratterizzare l'azione del Governo in materia di immigrazione e lotta alla criminalità, il cd. decreto Salvini (si tratta del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, 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» e convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132) non abbia avuto una buona accoglienza in dottrina.

Alle critiche generali già emerse in sede di audizione di alcuni costituzionalisti presso la Commissione Affari costituzionali del Senato¹, si sono, infatti, progressivamente aggiunte ulteriori ed autorevoli voci² che hanno soprattutto riportato l'attenzione sui consistenti dubbi di costituzionalità insistenti sull'intero

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ M. RUOTOLO, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto "sicurezza e immigrazione")*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, 3, 173 e ss. (accessibile sul sito www.osservatorioaic.it); S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *federalismi.it*, 2018, 22.

² Si vedano, al proposito, il parere *pro veritate* reso all'A.S.G.I. dal Prof. Alessandro Pace (A. PACE, *Parere pro-veritate sulla legittimità costituzionale del c.d. decreto legge "sicurezza e immigrazione"*, consultabile all'indirizzo: www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/decreto-113-2018-il-parere-del-prof-alessandro-pace) e, senza alcuna pretesa di completezza, S. PIZZORNO, *Considerazioni, anche di costituzionalità, su alcune delle principali novità introdotte dal decreto legge n. 113/2018 (c.d. decreto sicurezza) in tema di diritto d'asilo*, in www.forumcostituzionale.it, 2018, 10; A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, in *costituzionalismo.it*, 2018, 2, 167 e ss. (accessibile all'indirizzo: www.costituzionalismo.it); D. BACIS, *Esistono cittadini "di seconda classe"? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, in *DPCE on line*, 2019, 1, 935 e ss. (accessibile all'indirizzo: www.dpceonline.it); al momento, l'unica posizione, in qualche modo, possibilista sembra essere quella di A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel 'dibattuto' Decreto sicurezza 'Salvini'*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, 1-2, 65 e ss. (sempre accessibile sul sito www.osservatorioaic.it).

decreto legge per mancanza dei requisiti dell'eccezionalità ed urgenza³ e dell'omogeneità dei contenuti (in questo caso, soprattutto a seguito dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale) necessari per il ricorso alla decretazione d'urgenza.

Più che sulle problematiche generali di incostituzionalità del decreto (ampiamente trattate negli scritti già richiamati in nota), questo breve scritto intende però soffermarsi sulla novità introdotta nell'ordinamento dall'art. 14, 1° comma lett d) del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. in l. 1° dicembre 2018, n. 132, attraverso l'introduzione di un nuovo art. 10-*bis* alla l. 5 febbraio 1992, n. 91 (nuove norme sulla cittadinanza) che espressamente prevede la revoca della cittadinanza italiana acquisita ai sensi degli articoli 4, 2° comma (relativo allo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e che abbia dichiarato di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data), 5 (relativo al coniuge di un cittadino italiano che abbia soddisfatto le condizioni previste dal detto articolo) e 9 (relativo agli stranieri cui sia stata concessa, per diverse ragioni, la cittadinanza con decreto del Presidente della Repubblica) della medesima legge, 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-*quinqies*.2, del codice penale»; in questo caso, «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».

Con tutta evidenza, siamo pertanto in presenza di una norma fortemente problematica⁴ e che si inserisce in un dibattito presente in molte democrazie occidentali originato «dall'acuirsi del fenomeno della radicalizzazione islamista e ... (dalla) conseguente emersione della figura dei c.d. *foreign fighters*» e che ha spesso prospettato la revoca della cittadinanza come misura indispensabile per poter allontanare dal territorio dello Stato «l'individuo che abbracci la causa dello Stato islamico e che, in nome del Califfato, commetta gravi reati a fini terroristici ed eversivi dell'ordine costituito⁵» e che risulti impossibile espellere per effetto dell'ostacolo costituito dall'acquisizione della cittadinanza.

³ Assai efficacemente, A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, cit. 168 e ss. rileva come non sussista, nella fattispecie, «una situazione di emergenza in relazione ai numeri della protezione temporanea umanitaria, o quanto alla presenza di rifugiati; così come non si comprende l'urgenza di intervenire in materia di espulsione, di accoglienza dei rifugiati e di procedimenti in tema di cittadinanza».

⁴ Non a caso, è stato rilevato come si tratti della norma che presenta «il profilo d'incostituzionalità più grave del decreto legge»: S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, cit., 12.

⁵ Le citazioni sono da D. BACIS, *Esistono cittadini "di seconda classe"? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, cit., 937, cui si rinvia anche per l'evidenziazione di alcuni punti di sintonia tra la soluzione italiana e le soluzioni inglese e australiana.

Ed in effetti, si tratta di una previsione normativa abbastanza ben calibrata sulla figura dei *foreign terrorist fighters*, attraverso il richiamo delle previsioni di cui agli artt. 270-ter (assistenza agli associati) e 270-quinquies.2 (sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento delle condotte con finalità di terrorismo) del codice penale e dell'art. 407, 2° comma, lettera a), n. 4), del codice di procedura penale (delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni, nonché delitti di cui agli articoli 270, terzo comma e 306, secondo comma, del codice penale⁶), ma che evidenzia immediatamente alcune problematiche funzionali e applicative.

Sotto il profilo funzionale, un primo punto problematico è indubbiamente costituito dal periodo massimo di tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza penale previsto per l'applicazione della misura; con tutta evidenza, si tratta di una previsione eccessivamente "attendista" che mal si sposa con la logica di prevenzione posta a base della norma e che ha spinto la dottrina ad interrogarsi criticamente sull'opportunità e la *ratio* della previsione di un così rilevante periodo di tempo tra il passaggio in giudicato della sentenza penale e la (possibile) applicazione della misura: «ammettendo che l'istituto risponda a logiche di pubblica sicurezza e che, quindi, miri ad impedire che un soggetto socialmente pericoloso possa continuare a costituire una minaccia per la collettività, ci si chiede perché la revoca non venga automaticamente disposta dall'autorità giudiziaria al momento dell'applicazione della pena. Né, invero, si comprende come mai, vista la comprovata pericolosità del cittadino già condannato, il Ministro possa ritardarne l'espulsione – *rectius* la revoca – per addirittura un triennio⁷».

Un secondo punto problematico deriva poi da quello che era immediatamente evidente prima e dopo l'approvazione della norma, ovvero dal fatto che «la revoca della cittadinanza non garantisce automaticamente la possibilità di espellere il soggetto. L'espulsione, infatti, deve necessariamente avvenire verso un Paese terzo e questo implica la conclusione di specifici accordi bilaterali. Inoltre, l'espulsione verso Paesi in cui l'individuo correrebbe il serio rischio di essere sottoposto a tortura e/o a trattamenti inumani e degradanti è preclusa in virtù dell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (*ex multis*, si veda la decisione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo *Chahal v. UK*, App. n. 22414/93,

⁶ Non si condivide pertanto l'opinione di D. BACIS, *Esistono cittadini "di seconda classe"? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018, cit.*, 937 che ha ritenuto di poter censurare l'eccessiva latitudine applicativa della previsione (il rinvio all'art. 407 consente di ricorrere alla revoca della cittadinanza anche per reati sì gravi (si pensi all'estorsione, alla violenza sessuale o agli atti sessuali con minorenni), ma per i quali il collegamento con il terrorismo internazionale di matrice jihadista sembra quantomeno labile, se non addirittura assente»), ritenendo applicabile la revoca a tutti i reati pre (in visti dall'art. 407 c.p.p., quando il richiamo è solo ai reati previsti dal 2° comma lettera a), n. 4) ed è quindi abbastanza calibrato sulle problematiche della lotta al terrorismo.

⁷ D. BACIS, *Esistono cittadini "di seconda classe"? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018, cit.*, 938.

1996). Ne consegue, quindi, che anche una volta disposta la revoca della cittadinanza, l'espulsione dell'ormai *ex* cittadino non è garantita⁸».

L'efficacia preventiva della misura è, quindi, in un certo senso, “depotenziata” o del tutto impedita da un lato, dalla previsione di tempi applicativi eccessivamente lunghi e, dall'altro, dalla sostanziale mancanza di un legame consequenziale ed automatico con l'espulsione dal territorio nazionale, così rischiando di dare vita ad una “sistematica zoppa” in cui il cittadino potenzialmente pericoloso per la sicurezza interna continua, in realtà, a rimanere sul territorio nazionale, sia prima che dopo l'intervento del provvedimento di revoca della cittadinanza.

È pertanto molto forte il dubbio che, piuttosto che a una logica effettiva di prevenzione nell'interesse della sicurezza nazionale, la norma risponda «a logiche diverse, potenzialmente di natura più simbolica (...) aderendo alle logiche di matrice jihadista, l'individuo tiene una condotta che infrange il legame di fedeltà (sancito dall'art. 54 Cost.) con la comunità politica di cui fa parte. L'Esecutivo, dunque, sembra non poter che prendere atto del mutamento di lealtà e recedere il legame rappresentato dallo *status* di cittadino⁹»; l'effetto simbolico della revoca della cittadinanza sembra, infatti, prevalere su un reale effetto preventivo che risulta troppo “lento” e problematicamente ricollegato con l'espulsione dal territorio nazionale per essere credibile e reale.

Con tutta evidenza, siamo pertanto in presenza di una problematica classica della sociologia del diritto, ovvero di quella scissione tra *effetti manifesti* ed *effetti latenti*¹⁰ delle norme che ha trovato concreta espressione nella categoria delle cd. “leggi manifesto” (che soddisfano l'interesse avuto di mira dal legislatore, più a livello declamatorio che a livello reale) e/o in testi normativi che soddisfano effettivamente interessi diversi da quelli enunciati: «il fatto dell'inefficacia delle leggi non esclude la possibilità che queste leggi abbiano degli “effetti latenti”, effetti che possono essere così definiti in base alla ben nota distinzione elaborata da Merton tra funzioni manifeste e funzioni latenti delle istituzioni sociali¹¹».

⁸ D. BACIS, *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, cit., 938; per un riferimento giurisprudenziale più recente rispetto a quello richiamato nella citazione, si veda C.G.U.E. 14 maggio 2019 Grande sezione, C-391/16, C-77/17 e C-78/17 (in *Guida al diritto*, 2019, 24, 42; *D&G*, 2019, 14 maggio con nota di Milizia), relativa alla materia dell'extradizione, ma sulla base di un'impostazione complessiva pienamente estensibile alla materia che ci occupa.

⁹ D. BACIS, *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, cit., 938; sulla logica simbolica del decreto legge, 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 disegualianza*, cit., 198 e ss.

¹⁰ Al proposito, è obbligatorio il riferimento a R. TREVES, *Sociologia del diritto*, III ed., 1987, Torino, Einaudi, 240 e ss.; per l'applicazione della distinzione in questione alla legislazione contro il terrorismo, si veda V. FERRARI, *Il diritto in funzione del potere: Il Berufsverbot nella Repubblica federale Tedesca*, in *Soc. dir.*, 1977, 1, 75 e ss.

¹¹ R. TREVES, *Sociologia del diritto*, cit., p. 241.

Nel nostro caso, l'effetto manifesto della nuova previsione, costituito dalla lotta ai *foreign fighters* appare di assai problematica (se non impossibile) verifica e risultano abbastanza evidenti gli effetti latenti assolutamente prevalenti, costituiti dalla rassicurazione dell'opinione pubblica¹² attraverso il ricorso ad una misura simbolica di privazione dello *status* di cittadino che risulta poi di problematica trasformazione in un vero ed effettivo allontanamento dal territorio della Repubblica; per queste ragioni, nel titolo del paragrafo è stato inserito un riferimento ad una misura in cerca di una funzione, trattandosi di una norma che oscilla ancora tra il terreno simbolico e quello reale e che, anzi, ad avviso di chi scrive, appare destinata quasi esclusivamente alla logica simbolica sopra richiamata.

Per di più, l'effetto sostanzialmente simbolico a base della disposizione appare destinato ad accompagnarsi a due (o tre, come sarà più oltre esplicitato) forti problematicità che ci portano alla seconda parte del titolo del paragrafo (ovvero, alla sostanziale prevalenza dei problemi nuovi originati dalla norma rispetto ai problemi risolti).

I primi due punti problematici sono già stati evidenziati nel corso delle audizioni di alcuni costituzionalisti presso la Commissione Affari costituzionali del Senato in sede di conversione del decreto.

In particolare, un primo punto problematico deriva dalla «palese discriminazione tra il cittadino italiano per nascita che, commettendo i reati previsti, non perderebbe la cittadinanza, e lo straniero che, acquisita diversamente la cittadinanza, in quelle ipotesi la perderebbe. Il far discendere da una medesima fattispecie penale

sanzioni diverse a seconda delle modalità di acquisizione della cittadinanza pare costituire palese violazione del principio d'eguaglianza, e segnatamente del divieto di distinzioni per condizioni personali»; in buona sostanza, siamo pertanto in presenza di una «nuova disciplina, ... (che), se ci è permesso il termine, crea cittadini di “serie A” e cittadini di “serie B”, il cui *status*, rispetto ai primi, è perennemente *sub iudice*, non essendo previsto un termine oltre cui la cittadinanza acquisita non potrebbe più essere revocata¹³».

¹² S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, cit., 14 rileva esattamente come si sia voluto inviare un «preciso messaggio nei confronti dell'opinione pubblica».

¹³ Citazioni da S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, cit., 13; nello stesso senso, A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, cit., 191 (che rileva come «la violazione dell'eguaglianza formale ... (sia) palese (...) (e) tale da inficiare lo stesso concetto di cittadinanza. La cittadinanza liquida, con la Rivoluzione francese, i privilegi cetuali dell'*Ancien Régime* e introduce una condizione universale, connotata dal riconoscimento di un identico *status* per tutti»), D. BACIS, *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, cit., 939 (che rileva come «la norma cre(i) quindi due categorie di cittadini, così come è avvenuto in ogni ordinamento che ha introdotto l'istituto») e A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel ‘dibattuto’ Decreto sicurezza ‘Salvini’*, cit., 71.

Un secondo punto problematico origina dal rischio che, «in assenza di specificazioni in tal senso, (...) la revoca della cittadinanza italiana possa comportare l'assunzione della condizione di apolidia per gli stranieri che per acquisire la prima abbiano dovuto rinunciare a quella originaria. Tale conseguenza viola l'art. 8.1 della Convenzione ONU sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30.8.1961 e ratificata con l. 162/2015, secondo cui nessuno Stato contraente può privare “una persona della sua cittadinanza, qualora tale privazione rendesse tale persona apolide”¹⁴».

Più che su una possibile violazione del divieto di privare della cittadinanza per motivi politici di cui all'art. 22 della Costituzione¹⁵, un terzo possibile punto problematico, finora non richiamato dalla dottrina, sembra poi radicarsi sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia U.E. ed in particolare su una sentenza¹⁶ che ha affrontato la particolare problematica di un cittadino tedesco cui era stata revocata la cittadinanza fraudolentemente ottenuta e che, nel frattempo, aveva perduto l'originaria cittadinanza austriaca e quindi rischiava, in buona sostanza, di perdere, per effetto di questa particolare concatenazione di eventi, anche la cittadinanza U.E.; in questo particolare contesto, la Corte di Giustizia U.E. ha affermato, da un lato, la necessità di riportare alla «sfera del diritto dell'Unione»¹⁷ la revoca della cittadinanza nazionale e, dall'altro,

¹⁴ S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, cit., 13 che così continua «è significativo, peraltro, notare come tale disposizione sia espressamente fatta salva anche nelle successive ipotesi di revoca della cittadinanza, ed in particolare nell'ipotesi, cui sembra ispirarsi la nuova disciplina, dello straniero che con il suo comportamento abbia recato “grave pregiudizio agli interessi vitali dello Stato” (art. 8.3); causa peraltro non prevista al momento della ratifica di tale Convenzione. Proprio per questo motivo, nel caso di revoca dell'adozione per colpa dell'adottato, ci si è preoccupati di specificare che quest'ultimo perde la cittadinanza solo se ne possiede un'altra o la possa riacquistare (art. 3 l. 91/1992). La nuova disciplina quindi, si pone in contrasto con il principio, finora vigente nel nostro ordinamento per cui l'apolidia può essere solo originaria e mai derivata»; anche con riferimento a questo aspetto, si tratta di rilevazione condivisa da A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, cit., 192 e D. BACIS, *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, cit., 939 che richiama, al proposito, l'esperienza francese.

¹⁵ La rilevazione risale a M. RUOTOLO, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto “sicurezza e immigrazione”)*, cit., 175 ed è condivisa da A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, cit., 192 e A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel “dibattuto” Decreto sicurezza “Salvini”*, cit., 73; ad avviso di chi scrive, appare però preferibile l'opinione di S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, cit., 13 che ha rilevato come non appaia «convincente la tesi secondo cui, trattandosi di reati compiuti per motivi politici, essi rientrerebbero tra le ipotesi le quali l'art. 22 Cost. vieta che si possa essere privati della cittadinanza. Tale conclusione, infatti, si pone in contrasto con quella giurisprudenza che non considera politici – ai fini della concessione dell'extradizione o dell'esecuzione del mandato d'arresto europeo – i reati lesivi dei diritti e delle libertà costituzionali, come quelli con finalità di terrorismo, che mettono in pericolo la vita di persone estranee o compiuti con particolare malvagità (Cass., I pen. 767/1992)».

¹⁶ C.G.U.E., grande sezione, 2 marzo 2010, in causa C-135/08, *Janko Rottman*, in *Dir. comunitario e scambi internaz.*, 2010, 2, 291; *Riv. dir. internaz.*, 2010, 3, 856; *Guida al diritto*, 2010, 15, 97, con nota di Castellaneta; *Giust. civ.*, 2010, 6, I, 1279. Sulla sentenza si veda E. RIGO, *Cittadini europei (e no). Alcune riflessioni sull'attivismo della corte di giustizia dell'Unione europea in tempo di crisi*, in *Materiali storia cultura giur.*, 2015, 412 e ss.

¹⁷ C.G.U.E., grande sezione, 2 marzo 2010, in causa C-135/08, *Janko Rottman*, cit., punto 42: «con tutta evidenza, la situazione di un cittadino dell'Unione che - come il ricorrente nella causa principale - si trovi alle prese con una decisione di revoca della naturalizzazione adottata dalle autorità di uno Stato membro, la quale lo ponga, dopo la

L'obbligo del giudice del rinvio di valutare il rispetto del principio di proporzionalità «in rapporto alla gravità dell'infrazione commessa dall'interessato, al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca, nonché alla possibilità per l'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine¹⁸».

L'aver goduto della cittadinanza di uno Stato dell'Unione e, di conseguenza, della cittadinanza europea¹⁹ importa pertanto (a differenza di quanto ritenuto con riferimento al momento di concessione della cittadinanza) la “comunitarizzazione” anche di una materia, in linea di principio, riportata alla competenza statale ed il necessario rispetto del principio di proporzionalità anche in sede di eventuale revoca della cittadinanza; un principio che, come si vedrà al § successivo, potrebbe essere violato dal nuovo art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 e che aggiunge un nuovo ed ulteriore profilo di forte problematicità a quelli già evidenziati dalla dottrina, rendendo «per lo meno complicato, se non impensabile, percorrere in senso inverso il sentiero che porta alla cittadinanza²⁰».

In presenza di così tante e forti problematicità, l'invocazione quasi unanime della dottrina è per un intervento della Corte costituzionale che venga ad espungere dall'ordinamento una norma che serve a poco e che solleva più problemi di quanti ne risolve.

perdita della cittadinanza di un altro Stato membro da lui posseduta in origine, in una situazione idonea a cagionare il venir meno dello *status* conferito dall'art. 17 CE e dei diritti ad esso correlati, ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione».

¹⁸ C.G.U.E., grande sezione, 2 marzo 2010, in causa C-135/08, *Janko Rottman*, *cit.*, punti 55 e 56: «in una simile ipotesi, spetta al giudice del rinvio verificare se la decisione di revoca in questione nella causa principale rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato in rapporto al diritto dell'Unione, in aggiunta, se del caso, all'esame della proporzionalità di tale decisione sotto il profilo del diritto nazionale...Pertanto, vista l'importanza che il diritto primario annette allo *status* di cittadino dell'Unione, è necessario, nell'esaminare una decisione di revoca della naturalizzazione, tener conto delle possibili conseguenze che tale decisione comporta per l'interessato e, eventualmente, per i suoi familiari sotto il profilo della perdita dei diritti di cui gode ogni cittadino dell'Unione. A questo proposito, è importante verificare, in particolare, se tale perdita sia giustificata in rapporto alla gravità dell'infrazione commessa dall'interessato, al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca, nonché alla possibilità per l'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine».

¹⁹ La rilevazione sopra richiamata è chiaramente enunciata al punto n. 49 di C.G.U.E., grande sezione, 2 marzo 2010, in causa C-135/08, *Janko Rottman*, *cit.*: «contrariamente alla ricorrente nella causa decisa dalla citata sentenza *Kaur*, la quale, non rispondendo alla definizione di cittadino del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, non ha potuto essere privata dei diritti derivanti dallo *status* di cittadino dell'Unione, il ricorrente nella causa principale ha incontestabilmente posseduto le cittadinanze prima austriaca e poi tedesca ed ha goduto, di conseguenza, del detto *status* e dei diritti ad esso correlati».

²⁰ E. RIGO, *Cittadini europei (e no). Alcune riflessioni sull'attivismo della corte di giustizia dell'Unione europea in tempo di crisi*, *cit.*, 13.

L'intervento della Corte costituzionale, oltre a non essere dietro l'angolo, appare però caratterizzato da una certa qual problematicità²¹; in mancanza di «uno specifico rimedio giurisdizionale avverso la decisione ministeriale di disporre la revoca, il che parrebbe strozzare la via del ricorso incidentale», la dottrina si è, infatti, interrogata sulla possibilità del «ricorso all'ordinario strumento di impugnazione dinanzi il giudice amministrativo (...) che, quindi, (...) possa sollevare la questione di legittimità costituzionale» e sulla probabile necessità di escogitare una sistemica idonea a penetrare una di quelle «c.d. zone franche che, come la legge elettorale, abbisognano di soluzioni “creative” per giungere dinanzi la Corte, in assenza di un ricorso diretto²²».

Scopo delle pagine successive è quello di scandagliare la materia per verificare quali siano i sistemi di tutela avverso i (futuri) provvedimenti di revoca della cittadinanza e, quindi, quale sia il giudice competente a sollevare la (probabile, se non scontata) questione di costituzionalità; una verifica che si rileverà forse più facile del previsto e non richiederà particolari situazioni creative, ma che evidenzierà anche una problematica finora non affrontata, ovvero il fatto che la vera storia della previsione in questione è ancora tutta da scrivere.

2. Alla ricerca di un giudice per la revoca della cittadinanza (con tutti gli annessi e connessi)

La ricerca del giudice competente a sindacare i provvedimenti di revoca della cittadinanza adottati ai sensi del nuovo art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 deve necessariamente partire dalla qualificazione in termini penalistici affacciatasi in una parte della dottrina²³ e che potrebbe importare la “trasposizione” della problematica verso i territori dell'esecuzione penale, attraverso una ricostruzione dell'istituto in termini di pena accessoria.

Ad avviso di chi scrive si tratta di una ricostruzione che può però essere agevolmente scartata, alla luce della (scarna) disciplina procedimentale prevista dallo stesso art. 10-*bis* alla l. 5 febbraio 1992, n. 91; in

²¹ Le considerazioni articolate in queste pagine si riferiscono solo alla possibilità di una rimessione della questione alla Corte costituzionale in sede di giudizio incidentale di costituzionalità. Per la verità, le previsioni del decreto Salvini in materia di revoca della cittadinanza a seguito di condanne penali risultano interessate anche dal ricorso *ex art. 127 Cost.* presentato dalla Regione Piemonte (Ric. 19/2019, fissato per l'udienza pubblica del 19 giugno 2019), che però sembra investire «un ambito che, per definizione, esclude le competenze regionali e, quindi, qualsiasi ridondanza che non sia di mero fatto» (D. TEGA, *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti*, in www.forumcostituzionale.it, cui si rinvia per un esame anche dei ricorsi presentati da altre Regioni avverso diverse norme del decreto Salvini).

²² Citazioni da D. BACIS, *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, *cit.*, 940.

²³ In questi termini, si veda A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel ‘dibattuto’ Decreto sicurezza ‘Salvini’*, *cit.*, 73 che però poi, nella parte finale dell'articolo, sembra optare per una ricostruzione dell'istituto all'interno della categoria della revoca del provvedimento amministrativo di concessione della cittadinanza.

questa prospettiva, appare, infatti, assai rilevante, non tanto il fatto che la misura sia applicata con d.P.R. su proposta del Ministro dell'interno²⁴, quanto il periodo massimo di tempo di tre anni per l'applicazione della revoca, ovvero una previsione temporale che esclude, ad un tempo, le caratteristiche di diretta derivazione dalla sentenza penale ed automaticità proprie delle pene accessorie²⁵.

Tra le altre conseguenze, la sopra rilevata impossibilità sostanziale di ricostruire la fattispecie in termini di pena accessoria porta poi al deciso superamento delle ulteriori problematiche di possibile violazione dell'art. 27 Cost. spesso prospettate dalla dottrina²⁶.

Procedendo oltre nella ricerca di un possibile giudice della misura in questione, deve escludersi che possa giocare un qualche ruolo nella problematica la previsione di cui all'art. 3, 2° comma del d.l. 17 febbraio 2017, n. 13 (come modificato dalla l. di conversione 13 aprile 2017, n. 46) in materia di competenza delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea istituite presso i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello; a prescindere da ogni considerazione in ordine alla caratterizzazione della previsione in discorso in termini di competenza (come peraltro letteralmente previsto dall'articolato) piuttosto che di giurisdizione, la previsione in discorso appare, infatti, manifestamente inapplicabile alla problematica della revoca, essendo letteralmente riferita alle sole controversie «in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana» e, quindi, non ad una vicenda che, da un lato, sembra inesorabilmente collegarsi all'impugnazione di un provvedimento costitutivo e non dichiarativo (per quanto sopra rilevato) e, dall'altro, non attiene al riconoscimento della cittadinanza, bensì, al suo opposto, ovvero alla revoca.

Non resta pertanto altro all'interprete che tentare di risolvere la problematica utilizzando gli stessi criteri di riparto della giurisdizione utilizzati per la situazione “base”, ovvero il riconoscimento della cittadinanza, vale a dire, una sistematica giurisprudenziale ormai abbastanza collaudata e che distingue tra ipotesi di

²⁴ L'esperienza del diritto disciplinare e la giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto hanno, infatti, evidenziato casi in cui l'applicazione di alcune pene accessorie (come l'interdizione dai pubblici uffici) è devoluta al datore di lavoro/pubblica amministrazione attraverso provvedimenti dichiarativi, senza che per questo la sanzione perda le proprie caratteristiche di automaticità e di diretta derivazione dalla sentenza penale; sul punto, ci si permette di rinviare a L. VIOLA, *Automatismo delle sanzioni disciplinari e settori del pubblico impiego a tutela rinforzata: la parola (definitiva?) alla Corte costituzionale*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2013, 6, 1090 e ss.

²⁵ «Appare, ... preferibile l'interpretazione che assegna all'attributo “penali” la funzione di qualificare tali effetti sotto il profilo della loro automatica derivazione dalla sentenza di condanna ad una pena principale, con la precisazione che questa qualificazione non solo fa riferimento alla loro fonte ma serve altresì ad evidenziarne il contenuto sanzionatorio, omologo alla pena a cui accedono»: G. CERQUETTI, *Pene accessorie*, in *Encicl. dir.*, Milano, 1982, vol. XXXII, § 2 (citazione dall'edizione digitale).

²⁶ A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel 'dibattuto' Decreto sicurezza 'Salvini'*, cit., 73, ma anche D. BACIS, *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, cit., 938.

acquisto a carattere vincolato, di competenza dell'A.G.O. e fattispecie di concessione a base discrezionale (come l'ipotesi prevista dall'art. 9 della l. 5 febbraio 1992, n. 91) devolute alla giurisdizione dell'A.G.A. in quanto riferite «ad un potere autoritativo che incide evidentemente su di un interesse legittimo, la cui tutela rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo²⁷».

In buona sostanza, deve pertanto trovare applicazione alla fattispecie il tradizionale orientamento che applica alla problematica del riparto di giurisdizione la distinzione tra attività vincolata (spesso riportata, ma non esclusivamente, alla giurisdizione del Giudice ordinario) e attività discrezionale della p.a. (sicuramente riportata in via esclusiva alle attribuzioni giurisdizionali del Giudice amministrativo²⁸); vale a dire un criterio di riparto in cui gli aspetti relativi a ricostruzione della natura (discrezionale o vincolata) del potere esercitato, qualificazione della posizione soggettiva (interesse legittimo o diritto soggettivo) e individuazione del giudice fornito di giurisdizione (giudice amministrativo o ordinario) vanno insieme e non possono essere separati.

In questa prospettiva, la questione da affrontare, finora non molto “battuta” dalla dottrina, è quella relativa alla natura del potere previsto dalla nuova previsione dell'art. 10-*bis* alla l. 5 febbraio 1992, n. 91 ed in particolare, alla natura discrezionale o vincolata delle valutazioni prodromiche alla revoca; per di più, si tratta di un'operazione interpretativa che è resa certamente non facile dalla pessima formulazione tecnica della previsione²⁹ che, attraverso un'articolazione sostanzialmente ambigua («la revoca della cittadinanza è adottata, (...) con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno»), origina qualche dubbio sistematico in ordine alla natura discrezionale o vincolata del potere. A questo proposito, una parte della dottrina ha già ritenuto di poter concludere per la natura discrezionale del potere di revoca della cittadinanza, facendo leva soprattutto sulla previsione del termine per l'esercizio/non esercizio del potere e sul già rilevato rapporto di non automaticità con la condanna penale: «il termine di tre anni, l'utilizzo del verbo proporre, nonché il fatto che la revoca non sia disposta automaticamente dal giudice al momento dell'applicazione della pena per il reato commesso, sono

²⁷ P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*, in *www.federalismi.it*, 2018, 20, 11, cui si rinvia per una ricostruzione completa della problematica. In giurisprudenza, si vedano, tra le tante, Cons. Stato, sez. III, 6 settembre 2018, n. 5262, in *De Jure*, 19 marzo 2018, n. 1736, *ivi*; la distinzione tra fattispecie di riconoscimento della cittadinanza su base vincolata e ipotesi di concessione discrezionale appare rilevante altresì ai fini del riconoscimento della competenza del Prefetto (nel primo caso) e del Ministro (nel secondo): Cons. Stato, ad. gen., 10 giugno 1999, n.7, in *Lavoro nelle p.a.*, 2002, 1162.

²⁸ Per l'approfondimento della distinzione, alla luce delle categorie di H.L.A. Hart, si rinvia a F. FOLLIERI, *Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo. Ragionamento giuridico e modalità di sindacato*, Milano-Padova, Wolters-Kluwer-Cedam, 2017, 364 e ss.; L. VIOLA, *Atti vincolati, hard cases e riparto di giurisdizione*, in *federalismi.it*, 2017, 14.

²⁹ Come, del resto, di tutto il decreto: A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” decreto legge n. 113 del 2018: estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegnananza*, *cit.*, 172.

elementi che evidenziano un margine di discrezionalità del titolare del Dicastero degli interni laddove si ritenga di revocare la cittadinanza³⁰».

Sempre verso i territori della discrezionalità sembra poi orientarsi, ad avviso di chi scrive, anche la posizione di chi ha ritenuto praticabile, in una prospettiva sostanzialmente “sdrammatizzante” dell’inserimento della norma nel sistema, una ricostruzione della fattispecie in termini di provvedimento di revoca del precedente provvedimento di concessione della cittadinanza: «si potrebbe anche sostenere che una volta acquisita la cittadinanza per concessione non sussistano (o quanto meno non dovrebbero sussistere) differenze tra cittadini (per *ius sanguinis* e *ius soli*) eppure non è difficile argomentare che se l’acquisto della cittadinanza è preventivamente escluso per la sussistenza dei motivi di sicurezza della Repubblica non si vede il perché per quegli stessi motivi di sicurezza (per altro valutati ed accertati nel corso di un processo penale solennemente celebrato e coperto dal giudicato) non si possa anche revocare la medesima cittadinanza concessa, verosimilmente, in assenza di una adeguata valutazione amministrativa di tutti gli elementi essenziali del provvedimento di concessione; per altro sotto il profilo di esercizio del potere amministrativo della concessione non potrebbero mai escludersi delle forme di autotutela revocatoria per sopravvenuti motivi d’interesse pubblico ovvero per il caso di un mutamento della situazione di fatto posta a base del provvedimento originario³¹».

Al di là di una certa difficoltà ad inquadrare precisamente la fattispecie nella previsione di cui all’art. 21-*quinqies* della l. 7 agosto 1990, n. 241 (inserito dall’art. 14, 1° comma della l. 11 febbraio 2005, n. 15) che ad avviso di chi scrive è innegabile, appare evidente come la tesi in questione colga un frammento di verità, inquadrando l’ipotesi nell’ambito dei procedimenti di secondo grado di revisione in sede di autotutela di provvedimenti precedentemente emanati, ovvero in una più ampia tipologia di procedimenti massicciamente caratterizzati da una struttura discrezionale.

Una terza possibile serie di considerazioni tese a dimostrare la natura discrezionale del potere di cui all’art. art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 deriva poi da quanto rilevato al § precedente in ordine alla necessità di rispettare il principio comunitario di proporzionalità, con la necessaria e consequenziale caratterizzazione del potere di revoca in termini di discrezionalità di applicazione.

Pur in presenza di una norma di non pregevole fattura tecnica e che evidenzia qualche ambiguità, sembra pertanto preferibile, a chi scrive, optare per la tesi che, sulla base della rilevazione della natura discrezionale del potere di revoca, riconosce agli interessati una posizione soggettiva di interesse legittimo,

³⁰ D. BACIS, *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, cit., 938.

³¹ A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel ‘dibattuto’ Decreto sicurezza ‘Salvini’*, cit., 75.

con conseguenziale giurisdizione del giudice amministrativo; sciogliendo la riserva articolata in fine del § precedente, il giudice *a quo* di una probabile questione di costituzionalità deve pertanto essere individuato nel giudice amministrativo, senza peraltro una reale necessità di procedere oltre sui territori di “soluzioni creative” come quelle utilizzate in materia elettorale che non sembrano indispensabili.

A ben guardare, la conclusione per la giurisdizione amministrativa non è però “neutra” ed incide fortemente sulle (almeno) tre grandi problematicità evidenziate al § precedente.

Appare, infatti, di tutta evidenza, come l’opzione per la giurisdizione amministrativa sia anche una soluzione “ortopedica” che risolve e incide radicalmente, trasformandoli, su due dei punti “deboli” della previsione sopra evidenziati ovvero, sulla necessità di non creare apolidi e sul necessario rispetto del principio di proporzionalità; in una ricostruzione della fattispecie in termini di discrezionalità applicativa, le dette esigenze finiscono, infatti, per confluire ed essere soddisfatte dalla stessa valutazione discrezionale in ordine alla possibilità ed opportunità della revoca nel singolo caso concreto e vengono decisamente “sdrammatizzate” dalla qualificazione della fattispecie in termini di discrezionalità.

Il rispetto delle due esigenze in questione finirebbe pertanto con il rifluire, dalla stessa struttura della previsione (con la conseguente qualificazione in termini di costituzionalità o meno dell’articolo normativo), verso l’applicazione al singolo caso che dovrebbe *in concreto* garantire il rispetto del divieto di creare apolidi (così limitando praticamente l’applicazione della previsione a chi abbia un’altra nazionalità o possa riacquistarla) e del principio di proporzionalità (avuto riferimento a tutte le circostanze della fattispecie concreta, come la gravità dell’infrazione commessa, il tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca e le conseguenze personali e familiari della revoca) ed il tutto sotto il controllo giurisdizionale del giudice amministrativo, ovvero di una forma di controllo giurisdizionale e di tutela che, pur in astratto somministrabile anche dall’A.G.O., sarebbe in concreto preclusa dalla stessa conclusione in ordine alla natura vincolata del potere, necessaria per il riconoscimento della stessa giurisdizione del Giudice ordinario in materia (in buona sostanza, un “gatto che si mangia la coda”, ovvero una materia in cui riparto di giurisdizione e modalità di tutela sono inestricabilmente collegate e si influenzano a vicenda).

In questa prospettiva, le forti problematicità della previsione sarebbero pertanto almeno in parte superate da una lettura sostanzialmente “ortopedica” che, a seguito di una ricostruzione della fattispecie in termini di discrezionalità amministrativa, non risulterebbe più in contrasto assoluto con le esigenze sopra richiamate, ma affiderebbe al Presidente della Repubblica, in prima battuta ed alla giurisdizione amministrativa, in seconda battuta, il controllo del rispetto delle due fondamentali esigenze di non creare apolidi e di rispetto del principio di proporzionalità; da cui una classica struttura circolare, per cui la necessità di rispettare i due principi sopra richiamati (soprattutto il principio di proporzionalità) spinge,

da un lato, per una qualificazione in termini discrezionali della fattispecie e, dall'altro, viene ad essere, in qualche modo, "assorbita" e soddisfatta dallo spostamento del fulcro della vicenda dalla fattispecie all'atto applicativo.

Alla fine di una ricostruzione di tal fatta, resterebbe pertanto da affrontare, in sede di costituzionalità, solo la grande questione relativa alla violazione del principio di eguaglianza insita nella creazione di due tipologie di cittadini di "serie A" e "serie B"; vale a dire una questione che importa una presa di posizione importante su uno dei temi più dibattuti del nostro tempo, costituito dalla necessità di definire (o ridefinire) natura e funzioni della categoria della cittadinanza³², dalla possibilità di desumere dalla Costituzione una definizione di «cittadinanza costituzionale»³³ in eventuale contrasto con le previsioni di legge ordinaria ed in definitiva, dalla natura inclusiva o esclusiva che la categoria della cittadinanza sembra assumere nel contesto normativo e sociale³⁴ che viviamo.

Vale a dire una serie di questioni che trascendono finalità e limiti del presente scritto e che ci si riserva eventualmente di approfondire in altra sede, apparendo, al momento, del tutto sufficiente la soluzione delle problematiche processuali della materia e la rilevazione di un forte dubbio di compatibilità tra le previsioni in discorso ed il principio di uguaglianza.

Questo ovviamente ove si dovesse propendere per una ricostruzione della nuova previsione dell'art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 in termini di discrezionalità amministrativa.

La laconica previsione dell'art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 (in particolare, il generico riferimento al fatto che «la revoca della cittadinanza è adottatacon decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno») appare però suscettibile anche dell'interpretazione opposta, ovvero della qualificazione in termini di atto vincolato; ed in effetti si tratta, di un'interpretazione che, nella sostanziale ambiguità della formulazione letterale della disposizione, risulta pur sempre percorribile, anche se non accompagnata dalle rilevanti coloriture sistematiche già richiamate con riferimento all'opposta soluzione e che portano chi scrive a propendere per la tesi della natura discrezionale del potere.

Anche in presenza di una qualificazione del potere di revoca della cittadinanza in termini di atto vincolato, la soluzione in ordine alla giurisdizione del giudice amministrativo non cambierebbe però di molto.

³² Il dibattito al proposito appare più consapevole ed acceso dopo l'uscita del libro di P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, 2014; al proposito, si veda il dibattito a più voci in *Materiali storia cultura giur.*, 2015, 403 e ss.

³³ L. RONCHETTI, *La costituzione come spazio della cittadinanza*, in *Materiali storia cultura giur.*, 2015, 441 e ss.

³⁴ A questo proposito, risultano molto interessanti le considerazioni storico-sociologiche relative alla "frantumazione" delle categorie di integrazione ed emarginazione sociale articolate da E. GARGIULO-G. TINTORI, *Giuristi e no. L'utilità di un approccio interdisciplinare allo studio della cittadinanza*, in *Materiali storia cultura giur.*, 2015, 503 e ss.

La sostanziale riconduzione, in linea di principio, alla giurisdizione dell'A.G.O. delle fattispecie ricostruite in termini di vincolatività (a base del criterio di riparto sopra richiamato) è stata, infatti, temperata, nei modelli giurisprudenziali, dall'applicazione di un'ulteriore distinzione derivante dallo scopo della norma e che riporta all'A.G.O. solo gli atti vincolati nell'interesse del privato, riservando all'A.G.A. gli atti vincolati nell'interesse pubblico: «per la giurisprudenza maggioritaria (...) e per una parte della dottrina (...) per stabilire se si è in presenza di un diritto soggettivo, non basterebbe (infatti) verificare se all'amministrazione sia imposto dal diritto oggettivo un certo comportamento ma sarebbe necessario anche accertare quale sia lo “scopo della norma” che impone di tenere quel certo comportamento. Soltanto se risulterà che lo scopo della norma è la tutela degli interessi privati che vengono in rilievo, si potrà parlare di un obbligo o di un'obbligazione dell'amministrazione e corrispondentemente di un diritto dell'altro soggetto; mentre se la norma risulta diretta alla tutela di un interesse pubblico, di dovrà parlare di un dovere dell'amministrazione e di un interesse legittimo dell'altro soggetto³⁵».

Nella vicenda che ci occupa, appare quasi indiscutibile rilevare come l'eventuale conclusione in termini di vincolatività dell'atto di revoca della cittadinanza implichi anche una considerazione della fattispecie in termini di atto vincolato nell'interesse pubblico e non ovviamente nell'interesse del privato, con conseguenziale mantenimento della conclusione in termini di giurisdizione del giudice amministrativo, anche se sulla base di una ricostruzione sistematica della fattispecie in termini esattamente opposti.

Sotto il profilo della giurisdizione nulla quindi cambierebbe.

Quella che cambierebbe e di molto, sarebbe però la ricostruzione della problematica di incostituzionalità della previsione che manterrebbe pienamente i due profili relativi alla violazione del divieto di creare apolidi e del principio comunitario di proporzionalità che risulterebbero evidentemente (automaticamente) conculcati dalla stessa struttura vincolata della previsione e dalla mancanza dell'“ammortizzatore” costituito dalla valutazione discrezionale della fattispecie; la violazione dei due principi in discorso sarebbe quindi “frontale” e di indiscutibile evidenza.

La qualificazione della fattispecie in termini di vincolatività del potere non modificherebbe quindi la soluzione della questione di giurisdizione, ma semplificherebbe la questione di costituzionalità che manterrebbe tutta l'estensione richiamata al § 1.

Siamo pertanto in presenza di un terreno abbastanza accidentato ed in cui la prospettazione della questione di costituzionalità non può prescindere dalla questione preliminare costituita dalla qualificazione del potere in termini di discrezionalità o vincolatività; in buona sostanza, un cantiere ancora aperto (da cui il richiamo nel titolo dell'articolo) ed in cui appaiono ancora possibili (almeno) due

³⁵ D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, V ed. 2010, 469 e ss.; per una critica dell'orientamento in discorso, si rinvia a L. VIOLA, *Atti vincolati, hard cases e riparto di giurisdizione, cit.*, 14.

interpretazioni diverse e caratterizzate da esiti più o meno “dirompenti” ed in contrasto con alcuni principi fondamentali della materia.

3. Mai scherzare con le norme: il possibile effetto *boomerang*

La prospettiva sociologico-giuridica richiamata al § 1 permette di continuare ancora nell’individuazione delle funzioni latenti della nuova previsione di cui all’art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 evidenziando la possibilità di un qualche possibile effetto *boomerang* che, alla fine, potrebbe paradossalmente giocare un ruolo nella problematica-base della concessione della cittadinanza; ed in effetti si tratta di una conclusione paradossale che risulta astrattamente possibile in molte (se non in tutte) le innovazioni normative che possono essere pienamente valutate nelle loro conseguenze, solo dopo che la norma viene definitivamente “ambientata” nell’ambito normativo di riferimento.

Come ampiamente rilevato dalla dottrina³⁶, la giurisprudenza amministrativa relativa alla concessione della cittadinanza per naturalizzazione *ex art.* 9 della l. 5 febbraio 1992, n. 91 ha importato una sostanziale razionalizzazione e limitazione del potere di alta amministrazione in questione che è stato sostanziale “irregimentato” attraverso il ricorso agli ordinari criteri di sindacato dell’attività amministrativa³⁷, pur in un contesto caratterizzato da un’ampia discrezionalità dell’amministrazione in ordine all’elemento centrale costituito dall’«integrazione dello straniero nel tessuto sociale, da valutarsi – anche solo sotto un profilo indiziario – alla luce delle sue frequentazioni e delle sue condizioni lavorative, economiche, familiari e di irrepremissibilità di condotta³⁸».

In questo contesto, si inserisce anche la precisazione giurisprudenziale in ordine alla particolare rigosità e cautela della valutazione in ordine all’opportunità di concedere la cittadinanza, in considerazione, proprio, della successiva impossibilità di revocare la concessione: «la discrezionalità inerente alla concessione della cittadinanza tanto più dev’essere esercitata con la massima cautela, in quanto comunemente si ritiene che il relativo provvedimento, una volta emesso, non sia suscettibile di revoca per effetto di una rinnovata valutazione discrezionale (cfr. anche l’art. 22 della Costituzione, per il quale nessuno può essere privato, per motivi politici, della cittadinanza); a maggior ragione chi ha lo *status* di cittadino non può essere espulso, ancorché possieda, in ipotesi, una seconda cittadinanza. In questa luce

³⁶ P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*, cit., 9.

³⁷ A titolo di esempio, si veda Cons. Stato, sez. III, 28 maggio 2013, n. 2920 (in *Foro amm. CDS*, 2013, 5, 1208) che ha applicato alle valutazioni in questione i canoni generali di proporzionalità e ragionevolezza, così imponendo la necessità di valutazioni globali e precise dell’eventuale pericolosità del richiedente la cittadinanza e del suo inserimento sul territorio nazionale.

³⁸ P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*, cit., 10.

si può sostenere che per giustificare il diniego (quanto meno con la clausola "allo stato") sia sufficiente una situazione di dubbio³⁹».

In buona sostanza, la giurisprudenza amministrativa ha pertanto finora utilizzato l'irrevocabilità della cittadinanza per giustificare, sia la particolare rigidità delle valutazioni dell'amministrazione in ordine alla concessione, sia, soprattutto, il riferimento a valutazioni prognostiche che finivano per attribuire rilevanza anche ad un semplice «dubbio» in relazione ad una «condotta di vita ... (ed) alla potenziale incidenza di questa, per frequentazioni o inserimento in specifici contesti sociali, sulla sicurezza della Repubblica, anche in assenza di procedimenti penali a carico⁴⁰»; un sostanziale bilanciamento di interessi tra irrevocabilità del provvedimento di concessione della cittadinanza e maggiore rigore e discrezionalità nella concessione che aveva ragione di essere nella sostanziale assenza di parametri normativi in materia e che oggi appare destinato ad entrare in crisi, proprio per effetto del riconoscimento della possibilità di revocare la concessione della cittadinanza.

In un certo senso, le valutazioni relative alla concessione della cittadinanza sono quindi oggi certamente influenzate ed in un certo senso, "depotenziate" dal riconoscimento della possibilità di revocare la cittadinanza e, quindi, dall'entrata dell'istituto nei nuovi territori della revocabilità.

Senza voler enfatizzare il riferimento giurisprudenziale a "rigorosità" e "cautela" delle decisioni amministrative di concessione della cittadinanza (ovvero ad un parametro essenzialmente mobile e di cui non è facile delineare precisamente i confini applicativi), l'introduzione nell'ordinamento della possibile revoca della cittadinanza svolgerà sicuramente un ruolo nei procedimenti giurisdizionali quando si discuterà della rilevanza di una qualche condanna per fatti penali (magari non gravi) diversi da quelli richiamati dall'art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 e non attinenti al terrorismo; si potrà ancora predicare la particolare rigidità delle valutazioni dell'amministrazione sulla base di un'irrevocabilità del provvedimento che non esiste più o si dovrà ritenere che è stato lo stesso legislatore ad individuare i fatti penali intollerabili per la permanenza dello *status*, così implicitamente escludendo la rilevanza di altri comportamenti penalmente rilevanti, ritenuti non in grado di determinare la necessità di procedere alla revoca della cittadinanza?

Il problema non è pertanto solo l'introduzione nell'ordinamento di una possibilità di revocare la cittadinanza finora non prevista, ma anche la limitazione della detta possibilità ad alcuni reati con i conseguenti dubbi applicativi in ordine alla possibilità di valutare reati, magari altrettanto gravi, sia ai fini della revoca (con conseguenti possibili tentativi di "allargare" l'ambito applicativo della norma, attraverso la proposizione delle relative questioni di costituzionalità), sia e soprattutto ai fini della concessione, non

³⁹ Cons. Stato sez. III, 4 marzo 2015, n.1084, in *Foro amm.*, 2015, 3, 702.

⁴⁰ P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*, cit., 10.

apparendo del tutto chiari i rapporti tra fase concessiva e fase della revoca della cittadinanza e la possibilità di mantenere i due momenti sistematicamente slegati.

Risulta pertanto più che legittimo un dubbio in ordine alla possibilità di continuare a praticare, per quello che riguarda il momento di concessione della cittadinanza, un'impostazione rigoristica ed ampiamente prognostica (che si ovviamente è formata sulla base dell'operare congiunto di una fattispecie caratterizzata da ampia discrezionalità e del principio di irrevocabilità della cittadinanza) in un contesto in cui è ormai caduto il dogma dell'irrevocabilità della cittadinanza ed è stato sostituito da un nuovo sistema fondato sulla tipizzazione precisa dei comportamenti di rilevanza penale che possono portare alla perdita dello *status*; l'alternativa è pertanto tra una ricostruzione schizofrenica dei due momenti della fattispecie⁴¹ o una revisione dell'orientamento relativo alla concessione della cittadinanza⁴².

Siamo pertanto in presenza di uno di quegli effetti latenti delle norme richiamati al § 1 che, nello specifico, appare in sostanziale contrasto con una delle finalità neanche tanto nascoste del decreto Salvini, costituita dalla volontà di rendere più difficile la concessione della cittadinanza italiana attraverso una serie di innovazioni tra cui spiccano:

- a) l'eliminazione del silenzio significativo di cui all'art. 8, 2° comma della l. 5 febbraio 1992, n. 91 (art. 14, 1° comma lett. a) del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. in l. 1° dicembre 2018, n. 132) che precludeva il rigetto dell'istanza, una volta decorsi due anni dalla data di presentazione;
- b) la previsione dell'obbligo di essere in possesso del certificato di adeguata conoscenza della lingua italiana (art. 9.1 della l. 5 febbraio 1992, n. 91, introdotto dall'art. 14, 1° comma lett. a-*bis*) del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. in l. 1° dicembre 2018, n. 132);
- c) la legificazione (con aumento) dei termini per la definizione del procedimento (nuovo art. 9-*ter* della l. 5 febbraio 1992, n. 91, sempre introdotto dall'art. 14, 1° comma lett. c) del decreto Salvini).

O forse, il contrasto è meno radicale di quanto potrebbe apparire ad una prima valutazione; la già citata previsione del nuovo art. 9.1 della l. 5 febbraio 1992, n. 91 relativa all'obbligo di essere in possesso del certificato di adeguata conoscenza della lingua italiana e la riduzione degli spazi di discrezionalità riconosciuti all'amministrazione in punto di concessione derivante dall'introduzione dell'istituto della

⁴¹ Chi scrive è certo cosciente che l'antitesi in discorso possa essere composta in un'impostazione di compromesso tesa a rilevare la natura *relativamente irrevocabile* della concessione della cittadinanza e che permetta di continuare a predicare la natura irrevocabile della concessione (con tutte le conseguenze sopra richiamate), fatta salva l'unica ipotesi prevista dalla legge; si tratterebbe però (e inevitabilmente) di un'interpretazione di compromesso che non considererebbe adeguatamente l'incompatibilità concettuale che sembra sussistere tra le due impostazioni ed il necessario legame tra momento concessivo della cittadinanza e successiva revoca.

⁴² In buona sostanza, si tratta pertanto della stessa impostazione di A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel 'dibattuto' Decreto sicurezza 'Salvini', cit.*, 75, applicata alla fase di concessione della cittadinanza.



revoca della cittadinanza appaiono, infatti, sotto altro profilo, essere caratterizzati da una *ratio* unitaria, costituita appunto dalla riduzione dell'ampiezza della discrezionalità di valutazione nel momento concessivo, in luogo di una (ancora embrionale) opzione per una diversa sistematica di più stringente predeterminazione normativa dei requisiti per l'ottenimento della cittadinanza; un processo forse ancora all'inizio, ma che potrebbe ulteriormente evidenziarsi nel corso degli anni successivi.

In ogni caso, quanto sopra rilevato conferma come il riferimento ai cantieri aperti contenuto nel titolo dell'articolo sia giustificato dalla (possibile) apertura di un secondo cantiere, questa volta, relativo alla ridefinizione dell'ambito e dell'ampiezza delle valutazioni in materia di concessione della cittadinanza e reso necessario dall'introduzione della possibilità di revoca; in questa prospettiva, le innovazioni apportate dal decreto Salvini sarebbero quindi ancora più profonde e meno immediatamente evidenti di quanto rilevato dalla prima dottrina in materia e si evidenzierà forse la necessità di un lavoro ricostruttivo di maggior ampiezza e non limitato al solo tema della revoca, ma esteso anche al (parallelo) momento di concessione della cittadinanza.