



anno VI, n. 1, 2016
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

La Corte suprema del Regno Unito su revoca della cittadinanza e sicurezza nazionale: il caso Pham

di Pamela Martino *

1. Cittadinanza *de jure/de facto*: gli antefatti della pronuncia della Corte suprema sul caso *Pham*

Il Sig. Pham, nato in Vietnam nel 1983 e giunto nel Regno Unito nel 1989, a seguito di richiesta di asilo otteneva il permesso di restare in territorio britannico a tempo indeterminato; nel 1995 acquisiva la cittadinanza britannica, seppur conservando quella vietnamita.

Il 22 dicembre 2011, l'*Home Secretary* revocava al Sig. Pham la cittadinanza britannica in forza della sez. 40(2) del *British Nationality Act 1981* ovvero in quanto sospettato di essere coinvolto in attività terroristiche; peraltro, contestualmente le autorità vietnamite non acconsentivano al suo rimpatrio e non gli riconoscevano la cittadinanza vietnamita. Frattanto, gli

* Professoressa associata di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento Ionico in Sistemi giuridici ed economici del Mediterraneo dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro". Contributo sottoposto a doppio referaggio (*double blind peer review*).



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

Stati Uniti d'America chiedevano la sua estradizione affinché fosse sottoposto a processo in USA. L'*Home Secretary* britannico attestava la legittimità della richiesta avverso la quale Pham presentava ricorso al *District Judge* Nicholas Evans il quale, tuttavia, lo rigettava nel novembre 2013.

Disposta dunque la sua estradizione, il Sig. Pham impugnava il relativo *order* britannico dinanzi all'*Administrative Court*, e presentava ricorso alla *Special Immigration Appeals Commission* (d'ora in poi, SIAC) avverso il provvedimento ministeriale di revoca della cittadinanza britannica.

Nel quadro del primo procedimento innanzi all'*Administrative Court*, che nel dicembre 2014 confermava la pronuncia del *District Judge*, il Sig. Pham sosteneva che se il suo ricorso alla Corte suprema fosse stato accolto, ciò avrebbe avuto un significativo effetto sul godimento dei suoi diritti *ex art. 6 CEDU* (diritto a un equo processo). Di contro, la Corte respingeva il ricorso affermando, al paragrafo 91, che «whether the appellant is a British citizen or not makes no difference to his relevant article 6 rights»¹. L'extradizione del ricorrente per motivi terroristici in USA non poteva considerarsi illegittima neanche in ragione del rischio che la principale prova testimoniale a suo carico, quella del Sig. Warsame, fosse stata estorta con mezzi di tortura: il fatto che in numerosi casi fosse stata accertata la prassi delle autorità statunitensi di estorcere informazioni e testimonianze con mezzi di tortura non implicava che ciò si estendesse al caso di specie ove non vi erano prove che attestassero tale circostanza; inoltre, anche qualora ciò si fosse verificato «[t]he trial will be one in a normal criminal court before a jury and Mr Warsame will gi-

¹ *Pham v. The United States of America* [2014] EWHC 4167 (Admin), 12-12-2014.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

ve evidence in person in front of the jury in the normal way. Mr Pham's counsel will be able to cross-examine him» (par. 31).

Al paragrafo 62 la Corte, peraltro, dichiarava che non vi era rischio reale che il Sig. Pham potesse essere condannato a morte o all'ergastolo: in base alla pronuncia della Corte Edu in *Babar Ahmad and Ors v. UK*², i giudici «[f]ound every reason to believe that a trial judge would respect a defendant's rights under the Eighth Amendment». Infine, con riguardo al rilievo che l'eventuale estradizione potesse comportare un'interferenza nel godimento da parte del ricorrente dei diritti di cui all'art. 8 CEDU (Diritto al rispetto della vita privata e familiare), la Corte dichiarava prevalente l'esigenza della tutela del *public interest* all'extradizione a fronte dell'eventuale interferenza dalla stessa causata.

Per ciò che concerne il procedimento riguardante il provvedimento ministeriale di revoca della cittadinanza britannica, dinanzi alla SIAC il Sig. Pham sosteneva che la decisione ministeriale era da considerarsi illegittima in quanto ad essa era imputabile lo *status* di apolide del ricorrente, in contrasto con il disposto della sez. 40(4) del *British Nationality Act 1981*³.

Se, nell'udienza preliminare, la SIAC accoglieva il ricorso affermando che, sebbene in forza della normativa primaria dello Stato di provenienza il ricorrente conservasse la cittadinanza vietnamita, il disposto legislativo era deliberatamente ambiguo sì da consentire all'Esecutivo vietnamita di assumere decisioni con esso contrastanti⁴, di seguito la *Court of*

² *Babar Ahmad and Ors v. UK* [2012] ECHR 609, 10-4-2012, par. 39.

³ In forza del quale «The Secretary of State may not make an order under subsection (2) if he is satisfied that the order would make a person stateless».

⁴ *B2 v. Secretary of State for the Home Department*, SIAC, SC/114/2012, 29-6-2012.



anno VI, n. 1, 2016
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

Appeal accoglieva il ricorso ministeriale avverso la decisione della SIAC dichiarando che in base alle norme vietnamite alla data della revoca della cittadinanza britannica il Sig. Pham era a tutti gli effetti cittadino vietnamita⁵. Il giudice Jackson, infatti, al paragrafo 88 della pronuncia, dichiarava che la circostanza “di fatto” non poteva confondersi con l’apolidia *de jure* di cui all’art. 1, comma 1, della *Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954* in base al quale «the term “stateless person” means a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law»⁶: il ricorrente era, dunque, apolide solo di fatto – conservando egli la cittadinanza vietnamita sebbene gli fosse negata la protezione ad essa connessa – e non *de jure* – ovvero privo di cittadinanza sulla base della normativa in vigore –, non sussistendo pertanto alcuna violazione della sez. 40(4) della legge del 1981.

Richiamando la sentenza della SIAC in *Abu Hamza*⁷ nonché la terza edizione del noto volume *Fransman’s British Nationality Law* (par. 25.4), il giudice ribadiva che la parola «*stateless*» nella succitata sezione 40(4) indica l’apolidia *de jure*, non di fatto, e che tale sezione doveva leggersi in combinato disposto con l’art. 8(1) della *Convention on the Reduction of Statelessness of 1961* ai sensi del quale «a Contracting State shall not deprive a person of its nationality if such deprivation would render him stateless».

⁵ *B2 v. Secretary of State for the Home Department* [2013] EWCA Civ 616.

⁶ Cfr. UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Stateless Persons*, 28-9-1954, United Nations, Treaty Series, vol. 360, p. 117, reperibile in <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html>.

⁷ *Abu Hamza v. Secretary of State for the Home Department* [2010] UKSIAC 23/2005, 5-11-2010.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

Precisato, al paragrafo 22, che la decisione era costruita solo in ragione delle prove non coperte da segreto e che nessuna delle informazioni segretate, sulla base delle quali era stata adottata la misura ministeriale di revoca della cittadinanza, avrebbe potuto incidere sulle determinazioni dei giudici, l'analisi della Corte d'appello muoveva dalla ricognizione delle norme di diritto internazionale in tema di revoca della cittadinanza: in particolare, gli articoli 1 e 2 della *Hague Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws 1930*⁸, che consentono a ciascuno Stato di determinare in autonomia tutte le questioni concernenti riconoscimento e revoca della cittadinanza; la *Refugee Convention 1951* e la *Convention* del 1954, concernenti gli obblighi degli Stati contraenti nei confronti degli apolidi sul proprio territorio; in ultimo, la Convenzione del 1961, cui la sez. 40(4) della legge del 1981 intende dare effettività nell'ordinamento britannico, che vieta agli Stati contraenti di revocare la cittadinanza a coloro che diverrebbero altrimenti apolidi.

Tuttavia, assumendo che l'apolidia è *status* giuridico e che dunque l'art. 1(1) della Convenzione del 1954 va interpretato nel senso che un apolide è colui che nessuno Stato considera come proprio cittadino, nonché che sussiste una sostanziale distinzione tra la situazione di un soggetto che, malgrado possenga la cittadinanza di uno Stato, non goda dei diritti ad essa connessi, e quella di colui cui non sia riconosciuta alcuna cittadinanza, ciò che rileva ai fini della risoluzione del caso di specie è la determinazione della posizione dell'interessato rispetto al diritto statale

⁸ Reperibile in <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b00.html>.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

prima della verifica della non conformità al diritto internazionale del provvedimento di revoca della cittadinanza.

In motivazione, la Corte d'appello, ai paragrafi 42-71, esplorava pertanto la legislazione vietnamita in materia di diritto di cittadinanza e ripercorreva le tappe dell'acquisizione della cittadinanza vietnamita e di quella britannica del ricorrente: acquisita la cittadinanza vietnamita in forza dell'*Order 53* del 1945, essa era preservata dal Sig. Pham anche una volta giunto nel Regno Unito; naturalizzato britannico nel 1995, egli non perdeva la cittadinanza vietnamita né – affermava Jackson al par. 74 della pronuncia – «did ... apply for or secure permission to relinquish Vietnamese nationality» in base all'art. 9 della *Nationality Law* del 1998. Trovava, dunque, applicazione il *Decree* n. 37/HDBT del 1990, in forza del quale il Sig. Pham possedeva una doppia cittadinanza e, malgrado risiedesse nel Regno Unito, restava cittadino vietnamita e in quanto tale godeva della protezione del Paese di provenienza. Con l'entrata in vigore prima del *Nationality Law* del 1998, e poi del *Nationality Law* del 2009, il ricorrente non avviava alcun procedimento di rinuncia alla cittadinanza vietnamita.

In linea con la SIAC, il giudice Jackson considerava acquisita la premessa che il Vietnam «is a communist state, in which the executive controls the courts and not viceversa» (par. 69) e che fosse da ingenui credere che «decisions [in Vietnam] could be effectively challenged in the courts». Tuttavia, l'apolidia *de facto* del ricorrente, pur non contestata, non poteva determinare l'illegittimità di un provvedimento ministeriale fondato sul possesso *de jure* della nazionalità vietnamita.

Giunto il ricorso in ultimo grado di giudizio, i giudici supremi erano chiamati a determinare due questioni poste dal ricorrente avverso la decisione della Corte d'appello: in primo luogo, se egli fosse qualificabile co-



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

me cittadino vietnamita «by operation of its law» secondo il dettato della Convenzione del 1954; in secondo luogo, se la decisione ministeriale di revoca della cittadinanza britannica fosse da considerarsi in ogni caso sproporzionata e illegittima in base al diritto comunitario in quanto causa, peraltro, della perdita della cittadinanza europea. Il ricorrente richiamava, infatti, la sentenza pronunciata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea nel caso *Rottmann v. Freistaat Bayern*⁹, in base alla quale gli Stati membri avrebbero dovuto aver riguardo al diritto comunitario nell'esercizio dei loro poteri in materia di cittadinanza, e qualsiasi azione intentata in sede giurisdizionale avverso l'esercizio di tali poteri, nella misura in cui interferisse con il godimento di diritti europei, avrebbe dovuto essere determinata sulla base delle norme di diritto comunitario.

La Corte suprema respingeva all'unanimità il ricorso dichiarando legittima la misura ministeriale in quanto adottata in conformità alla sez. 40(4) della legge del 1981, e rinviava alla SIAC la determinazione delle restanti questioni di diritto comunitario¹⁰.

2. Cittadinanza v. apolidia: normativa e giurisprudenza sulla revoca della cittadinanza britannica

La pronuncia della Corte suprema relativa al caso *Pham* è di notevole interesse in ordine all'individuazione dell'apolidia quale principale stru-

⁹ [2010] ECR-I-1449.

¹⁰ *Pham (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)* [2015] UKSC 19.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

mento di opposizione alle misure governative britanniche di revoca della cittadinanza adottate per ragioni di sicurezza nazionale. Per comprenderne appieno la portata, tuttavia, è indispensabile muovere dall'analisi del percorso normativo e giurisprudenziale britannico sul tema.

A seguito degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, la normativa britannica su immigrazione e diritto d'asilo è stata più volte modificata (Mantu 2014 e 2015; Kiwan 2008; Majid 2008). La prima modifica risale all'approvazione del *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* che ha riformato la sez. 40 del *British Nationality Act 1981*, estendendo ai cittadini britannici per nascita i provvedimenti ministeriali di revoca della cittadinanza; la sez. 40(2), inoltre, ha consentito al *Secretary of State* di adottare una tale misura qualora sia convinto che «the person has done anything seriously prejudicial to the vital interests of the United Kingdom or a British Overseas territory», benché la sez. 40(4) abbia circoscritto l'applicabilità di provvedimenti di revoca ai soggetti in possesso di doppia cittadinanza, evitando in tal modo di generare casi di apolidia. Tale ultima sezione si pone in linea di continuità con gli obblighi contratti dal Regno Unito in ragione dell'adesione alla *Convention on the Reduction of Statelessness of 1961* il cui art. 8(1), come già ricordato, stabilisce che uno Stato aderente non può privare alcuno della cittadinanza statale quando tale provvedimento di revoca lo renda apolide.

La legge del 2002, infine, introducendo la sez. 40A nel *British Nationality Act 1981* e palesando dunque l'intenzione del Regno Unito di ratificare la *European Convention on Nationality 1997*, ha garantito il *right to appeal* un *order* ministeriale di revoca della cittadinanza, benché il *Secretary of State* possa certificare l'adozione della misura di revoca in ragione di informazioni segrete nell'interesse della sicurezza nazionale ovvero



anno VI, n. 1, 2016
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

dei rapporti tra il Regno Unito e un altro Stato. Il ricorso è presentato alla SIAC, anziché ad una Corte ordinaria¹¹, che si pronuncia secondo un sistema di udienze a porte aperte o a porte chiuse a seconda che il giudizio si fondi o meno su informazioni segretate per ragioni di sicurezza.

A norma della legge del 2002, inoltre, i ricorsi avevano effetti sospensivi ovvero un *order* di revoca della cittadinanza non poteva avere attuazione in corso di giudizio o prima della scadenza del termine previsto legislativamente per la presentazione di un ricorso¹²; tuttavia, in forza dell'*Asylum and Immigration Act 2004, Schedule 2*, hanno perso l'efficacia sospensiva prevedendo il disposto legislativo, contestualmente all'adozione dell'*order* di revoca della cittadinanza, la verifica della conseguente sussistenza dello stato di apolidia del soggetto interessato; ciò al fine di consentire ai procedimenti di revoca della cittadinanza e di espulsione di essere avviati contemporaneamente ovvero di garantire che a seguito di un provvedimento di revoca della cittadinanza l'interessato fosse soggetto, in quanto cittadino di un Paese terzo, ai controlli sull'immigrazione e ad altre misure applicabili a cittadini stranieri quali per esempio *orders* di detenzione nonché di espulsione; regime giuridico differente essendo previsto, difatti, per coloro in possesso di una seconda cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea¹³.

¹¹ Cfr. il *British Nationality Act 1981*, sez. 40(a)2. La SIAC era stata istituita inizialmente per pronunciarsi sulla legittimità di provvedimenti di espulsione sulla base di informazioni sensibili indisponibili alle Corti ordinarie nonché alle parti del giudizio. In proposito, cfr. Bonner, Cholewinski (2007).

¹² Sez. 40 A(6) del *British Nationality Act 1981*.

¹³ Direttiva 2004/38/EC del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

I dati empirici relativi al quadro normativo di riferimento fino al 2004 hanno evidenziato che la gran parte dei provvedimenti di revoca della cittadinanza hanno avuto per destinatari soggetti in possesso della seconda cittadinanza di uno Stato extraeuropeo e che frequenti sono stati i casi in cui tali provvedimenti hanno interessato soggetti allo stato su territorio straniero. In tali circostanze, al provvedimento di revoca è seguito un *order* con il quale le autorità britanniche hanno vietato all'interessato di rientrare in territorio britannico; considerando l'irricevibilità di ricorsi avverso tali ultimi *exclusion orders*, l'interessato ha potuto solo impugnare il provvedimento di revoca della cittadinanza dall'estero¹⁴.

I poteri ministeriali di revoca della cittadinanza sono stati ulteriormente estesi in forza dell'*Immigration, Asylum and Nationality Act 2006* che prima di tutto ha modificato nuovamente la sez. 40(2) della legge del 1981 consentendo al *Secretary of State* di adottare una misura di revoca della cittadinanza sulla base del convincimento che sia «conducive to the public good», mentre permangono invariati il divieto di rendere l'interessato apolide in forza di tale misura, nonché il diritto di impugnare il provvedimento di revoca.

In assenza di una dettagliata definizione legislativa dell'espressione «conducive to the public good» – concetto preso in prestito dalla normativa sull'immigrazione e ivi adoperato per motivare l'espulsione di *non-*

1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

¹⁴ Cfr., per esempio, il caso *G1 v. SSHD* [2012] EWCA Civ 867, in relazione al quale la Corte dichiarò che il diritto a un *in-country appeal* dovesse essere legislativamente garantito e che, di contro, la legge del 2004 aveva espressamente rimosso tale forma di tutela.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

nationals nell'esercizio del potere statale di controllare l'ingresso e la permanenza di stranieri sul territorio nazionale –, va ricordato che nessun principio di diritto internazionale legittima l'espulsione di propri cittadini da parte di uno Stato; ne consegue che una decisione statale di revoca della cittadinanza a fini di espulsione dal territorio nazionale si risolve in una decisione arbitraria. Inoltre, la circostanza per la quale la legislazione britannica applica la medesima disciplina a coloro che possiedono la doppia cittadinanza e ai *non-nationals*, e dunque la differenza di trattamento in ragione dei modi di acquisizione della cittadinanza britannica (per nascita o per naturalizzazione), confliggono con il principio in base al quale tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge, indipendentemente dal modo in cui abbiano acquisito la cittadinanza (Gibney 2013, 637).

Allo stato, in forza del disposto legislativo, una persona colpita da un *order* ministeriale di revoca della cittadinanza può presentare ricorso seguendo due strade: egli può contestare la "*conduciveness to the public good*" dell'*order* oppure lo *status* di apolide derivante dalla sua attuazione. Finora la strada maggiormente percorsa è stata la seconda per numerose ragioni: l'assenza di una precisa disciplina legislativa del significato di «conducive to the public good», il carattere esiguo delle prove richieste a sostegno dell'adozione del provvedimento ministeriale, infine la riluttanza del Giudiziario a sottoporre a controllo provvedimenti ministeriali adottati per ragioni di sicurezza nazionale.

Considerando, pertanto, che l'apolidia è suscettibile di impedire la revoca della cittadinanza, il suo significato e i criteri di determinazione della sua sussistenza hanno assunto un ruolo centrale nei ricorsi avverso i provvedimenti ministeriali.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

I ricorsi presentati alla SIAC e di seguito alle Corti d'appello hanno costretto il Giudiziario a un'intensa attività ermeneutica della normativa straniera sulla cittadinanza al fine di stabilire se il provvedimento ministeriale di revoca attribuisse ai ricorrenti lo *status* di apolidi. Essendo la decisione del *Secretary of State* subordinata al convincimento che l'interessato non divenga apolide a seguito dell'adozione della misura di revoca, è compito delle Corti britanniche verificare che il soggetto destinatario del provvedimento governativo non possieda altra cittadinanza.

Nel caso *Abu Hamza v. SSHD*¹⁵ la SIAC ha affermato che la nozione di apolidia cui far riferimento è quella *de jure* di cui all'art. 1.1 della *Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954*, intendendosi con l'espressione «under the operation of its law», sulla base delle indicazioni fornite dalle linee guida dell'*UN High Commissioner for Refugees* (d'ora in poi, UNHCR)¹⁶, non solo il disposto legislativo ma anche la normativa secondaria ed eventualmente le consuetudini e la prassi, ovvero una decisione dell'Esecutivo che non sia suscettibile di controllo di conformità alla normativa in vigore da parte delle Corti di giustizia.

L'onere della prova grava in capo all'interessato e la decisione della Corte deve dipendere da un'«analysis of the nationality laws and public

¹⁵ *Abu Hamza v. Secretary of State for the Home Department* [2010] UKSIAC 23/2005, 5-11-2010.

¹⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Expert Meeting - The Concept of Stateless Persons under International Law* ('Prato Conclusions'), May 2010, reperibile in [http:// www.refworld.org/docid/4ca1ae002.html](http://www.refworld.org/docid/4ca1ae002.html); UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on Statelessness No. 1: The definition of 'Stateless Person' in Article 1(1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons*, 20-2-2012, HCR/GS/12/01, par. 16-17, reperibile in <http://www.refworld.org/docid/4f4371b82.html> .



anno VI, n. 1, 2016
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

acts of a foreign state or states, facts readily capable of being established on balance of probabilities»¹⁷. Ciò premesso, «the Secretary of State and SIAC are not concerned with the reasonableness of the laws of a foreign state or of decisions made under them to deprive a person of his nationality, but with their effect. If the effect is to deprive a person of nationality and that person has no nationality other than British, he may not be deprived of his British citizenship»¹⁸. Nel caso di specie, la pronuncia fu adottata sulla base di prove secretate che attestavano l'effettiva perdita da parte del ricorrente della cittadinanza egiziana in forza di misure esecutive non pubblicate, da ciò derivando l'illegittimità del provvedimento ministeriale britannico di revoca della cittadinanza.

Del pari, nel caso *B2*¹⁹ (prima denominazione di Pham) – integrato in parte da materiale secretato e fondato su una disciplina legislativa vietnamita palesemente ambigua ovvero sulla constatazione che, malgrado le Corti vietnamite esercitino la propria giurisdizione sulle contese concernenti la cittadinanza, l'Esecutivo adotta arbitrariamente le misure che ritiene opportune in proposito – la SIAC, preso atto che le autorità vietnamite non riconoscevano B2 quale cittadino vietnamita, ha dichiarato che il ricorrente non poteva essere privato della cittadinanza britannica²⁰.

Tale decisione, fondata sulla constatazione di un'apolidia *de facto* del ricorrente, categoria che sulla base delle *Prato Conclusions* non trova ri-

¹⁷ *Abu Hamza v. Secretary of State for the Home Department* [2010] UKSIAC 23/2005, 5-11-2010, par. 5.

¹⁸ *Ibidem*, par. 6.

¹⁹ *B2 v. Secretary of State for the Home Department*, SIAC, SC/114/2012, 29-6-2012.

²⁰ *Ibidem*, par. 18-19.



anno VI, n. 1, 2016
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

conoscimento giuridico in alcuna norma di diritto internazionale vincolante²¹, fu ribaltata dalla Corte d'appello che motivava la sua decisione affermando che «if the Government of the foreign state chooses to act contrary to its own law, it may render the individual *de facto* stateless. Our own courts, however, must respect the rule of law and cannot characterize the individual as *de jure* stateless»²².

Come è evidente, considerati gli ampi poteri concessi all'Esecutivo dal disposto legislativo britannico in tema di revoca della cittadinanza per ragioni di sicurezza nazionale, in prevalenza connesse a minaccia terroristica, l'apolidia ne è divenuto l'unico terreno di contestazione. Le Corti britanniche, come già detto, hanno ribadito la competenza a decidere in via definitiva se la misura ministeriale provochi lo stato di apolidia dell'interessato, ma la loro interpretazione della nozione di apolidia *ex* Convenzione del 1954 ha condotto a esiti non univoci. Ciò è attestato dal significato attribuito al termine «*stateless*» dalla SIAC nel caso *B2* in contrasto con l'interpretazione maggioritaria del disposto convenzionale, dalla contrarietà di talune Corti chiamate a ribadire il divieto di generare apolidia a fronte di una pur legittima misura ministeriale in quanto *conducive to the public good*. Tale imbarazzo sollecita una più ampia riflessione intorno al problematico bilanciamento tra diritto individuale alla cittadinanza ed esigenza di tutela della sicurezza nazionale.

²¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Expert Meeting - The Concept of Stateless Persons under International Law* ('Prato Conclusions'), May 2010, p. 5, reperibile in <http://www.refworld.org/docid/4ca1ae002.html>.

²² *B2 v. Secretary of State for the Home Department* [2013] EWCA Civ 616, par. 92.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

A fronte di un'ampia letteratura in tema di *nationality*, la revoca della cittadinanza resta un profilo meno approfondito; ciò con tutta probabilità in ragione del fatto che per molti decenni l'attenzione di dottrina e decisori politici si è concentrata sui fenomeni migratori negli Stati europei: pertanto, le politiche di naturalizzazione e la questione della doppia cittadinanza²³ hanno governato l'agenda politica, sollecitando studi comparati e tentativi di classificazione delle legislazioni degli Stati europei sul tema. La minaccia terroristica del XXI secolo ha prodotto numerose modifiche nelle regole statali di acquisizione della cittadinanza, di gran lunga più numerose rispetto a quelle concernenti la perdita dei diritti ad essa connessi.

Invero, entrambi i profili connessi al diritto alla cittadinanza – modalità e condizioni di acquisizione e di revoca – evocano il potere statale di definizione della nozione di comunità statale, suggerendo che la disciplina normativa della revoca della cittadinanza integra ideali identitari e che lo *status* di cittadino è contingente in quanto subordinato al rispetto di tali ideali. Tuttavia, l'istituto della revoca della cittadinanza genera una profonda tensione tra i valori liberali e il diritto individuale alla cittadinanza: la concezione liberale della cittadinanza è basata sull'idea di contratto sociale a sua volta fondato sul consenso; la metafora contempla la revoca della cittadinanza ove tale contratto sia volontariamente violato. Parte della dottrina (Gibney 2013), a tal proposito, sottolinea come tale modalità di legittimazione della revoca generi numerosi problemi so-

²³ Si vedano in proposito: Aleinikoff e Klusmeyer (2001 e 2002); Hansen e Weil (2001); Howard (2006); Howard (2010); Vonk (2012); Hansen e Weil (2002).



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

prattutto considerando che gli Stati contemporanei si connotano per una cittadinanza composita, alcuni acquisendo volontariamente la cittadinanza per naturalizzazione, altri per nascita, dunque senza esprimere alcun consenso. Ciò suggerisce che solo la cittadinanza per naturalizzazione è a rischio in caso di violazione del contratto suddetto; tuttavia, tale constatazione contrasta con il principio liberale in base al quale tutti i cittadini sono eguali dinanzi alla legge. Secondo altra dottrina, il ricorso a misure di disciplina della revoca della cittadinanza testimonia un nuovo modo di concepire il potere statale: la revoca è una sanzione penale applicata a quei cittadini che commettano crimini contro la sicurezza pubblica (Kingston 2005, 24).

Ciò premesso, l'analisi dell'esperienza britannica prospetta un quadro completo delle problematiche connesse alla disciplina dell'acquisizione e della perdita della cittadinanza.

A partire dal secolo XXI, peraltro, nel Regno Unito la normativa primaria ha reso sempre più complessa l'acquisizione della cittadinanza, mentre ha attribuito all'Esecutivo il potere di privare agevolmente della cittadinanza coloro che siano sospettati di essere coinvolti in attività terroristiche. Inoltre, pochi anni dopo le novelle legislative del 2002 e del 2006, il Governo conservatore insediatosi nel 2010 annunciava un nuovo progetto di legge in materia di immigrazione suscettibile di estendere ulteriormente i poteri di revoca della cittadinanza attribuiti al Ministro degli Interni. La sez. 66 dell'*Immigration Act 2014*, infatti, ha introdotto nella legge del 1981 la sez. 40(4A) affidando all'*Home Secretary* il potere di privare un soggetto della cittadinanza britannica, acquisita per naturalizzazione, qualora consideri la sua condotta seriamente pregiudizie-



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

vole per gli interessi del Regno Unito e benché tale misura lo renda apolide²⁴.

Sebbene in base alla modifica legislativa il potere di adottare misure di revoca della cittadinanza permanga nelle mani dell'Esecutivo, la sez. 66(3) della legge del 2014 ha inserito la sez. 40B nella legge del 1981, stabilendo che l'*Home Secretary* deve sottoporre a periodica revisione parlamentare l'esercizio dei poteri di cui alla sez. 40(4A).

La novella legislativa dissolve le aspettative di ratifica da parte del Regno Unito della *European Convention on Nationality 1997* che non ammette la revoca della cittadinanza ove tale misura generi apolidia; piuttosto, il disposto legislativo del 2014, ignorando il diritto internazionale in materia di diritto alla cittadinanza e prevenzione dell'apolidia, ha compiuto un passo indietro riportando il sistema normativo britannico ad uno stadio antecedente il 2002, a sua volta in linea con la *UN Convention on the Reduction of Statelessness* del 1961 che il Regno Unito firmava nel 1966 con una riserva in tema di revoca della cittadinanza. Il Regno Unito, infatti, è titolare del potere di revoca della cittadinanza ai natura-

²⁴ Cfr. Harvey (2014, 339-341). In corso di dibattito parlamentare sul progetto di legge del 2014, l'*Home Office* britannico ha pubblicato un *memorandum* volto ad illustrare la compatibilità della novella legislativa con la Cedu (v. *Home Office (2014) Immigration Bill – European Convention on Human Rights: Supplementary Memorandum by the Home Office*, http://www.gov.uk/government/publications/immigration-bill-overarching_documents) a fronte del divieto posto dal diritto internazionale di revocare la cittadinanza statale ove tale misura abbia effetti esterni, come un forte impatto sui diritti e sugli interessi di altri Stati, ovvero integri la violazione di obblighi internazionali (a tal proposito si veda Goodwin-Gill 2014).



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

lizzati britannici che abbiano compiuto atti seriamente pregiudizievoli per gli interessi vitali del Paese anche qualora ciò renda loro apolidi.

La legge del 2014 costituisce la reazione governativa alla pronuncia *Al-Jedda*²⁵: il ricorrente, Sig. Al-Jedda, era giunto dall'Iraq nel Regno Unito nel 1992 e il 15 giugno 2000 acquisiva la cittadinanza britannica. A ciò seguiva, in forza della normativa irachena, la perdita della cittadinanza del suo Paese di origine. Nel settembre 2004, egli faceva ritorno in Iraq dove era arrestato nel mese successivo dalle forze armate statunitensi che lo affidavano in custodia ai britannici. Detenuto per tre anni, dopo il rilascio egli si stabiliva in Turchia. Parallelamente ad un procedimento concernente la presunta violazione dell'art. 5(1) CEDU durante la sua prigionia, respinta dalla *House of Lords* ma confermata dalla Corte di Strasburgo, nel 2006 egli avviava un procedimento di *habeas corpus* sostenendo che la sua detenzione era divenuta incostituzionale sulla base della normativa irachena. Conseguentemente rilasciato, non ottenne risarcimento dei danni. Con un *order* ministeriale britannico del 14 dicembre 2007, poco prima del suo rilascio, Al-Jedda era privato della cittadinanza britannica. Impugnato il provvedimento dinanzi alla SIAC nel gennaio 2008, a fronte della tesi del ricorrente in base alla quale la misura ministeriale lo avrebbe reso apolide, la *Commission* dichiarava che in forza della normativa irachena in vigore dal 2004 al 2006 il ricorrente aveva riacquisito la cittadinanza irachena prima dell'adozione della misura ministeriale di revoca della cittadinanza britannica che, pertanto, era legittima²⁶. Adita avverso la pronuncia della

²⁵ *Secretary of State for the Home Department v. Al-Jedda* [2013] UKSC 62.

²⁶ *Hilal Al-Jedda v. Secretary of State for the Home Department* (Deprivation of citizenship - Substantive - Dismissed) [2010] UKSIAC 66/2008, 26-11-2010.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

SIAC, la Corte d'appello chiedeva il riesame del caso, ma la SIAC nel 2012 confermava la prima decisione. La Corte d'appello definiva tale seconda pronuncia errata: chiamata a prendere in esame le alternative argomentazioni del *Secretary of State* britannico – ossia che a far data dall'adozione dell'*order* il ricorrente non era cittadino iracheno né faceva richiesta di riacquisizione della cittadinanza irachena, tale omissione (anziché il provvedimento ministeriale) generando la sua apolidia –, la Corte dichiarava illegittimo l'*order* in quanto aveva l'effetto di rendere il ricorrente apolide²⁷.

Su ricorso del *Secretary of State*, tale pronuncia era poi confermata dalla Corte suprema. Lord Wilson, giudice redattore, richiamando la pronuncia della Corte d'appello nel caso *Pham* in relazione al significato del termine "*satisfied*" nella sezione 40(4) della legge del 1981, dichiarava, al paragrafo 30, che nell'esercizio delle sue funzioni il giudice di appello deve «determine for itself whether the ground exists and/or whether the order would make the person stateless ... and not simply to determine whether she had reason to be satisfied of those matters (B2 v Secretary of State for the Home Department [2013] EWCA Civ 616, Jackson LJ, para 96)»²⁸; al paragrafo 22, tuttavia, osservava che aggiungendo il comma 4 alla sez. 40 della legge del 1981, ovvero vietando la revoca della cittadinanza qualora generi apolidia, «Parliament went further than was necessary in order to honour the UK's existing international obligations». Il riferimento era alla sez. 4(1) del *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* che, modificando la sez. 40 della legge del 1981, si poneva in linea

²⁷ *Al-Jedda v. Secretary of State for the Home Department (Rev 2)* [2012] EWCA Civ 358, 29-3-2012, parr. 124-131.

²⁸ *Secretary of State for the Home Department v. Al-Jedda* [2013] UKSC 62, par. 30.



anno VI, n. 1, 2016
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

con i contenuti dell'art. 7(1)(d) della *European Convention on Nationality 1997*²⁹ che il Regno Unito, tuttavia, non ha ancora firmato.

La pronuncia del 2013 – con la quale peraltro la Corte suprema caricava di forza simbolica le sue determinazioni condannando il modo in cui gli ebrei tedeschi furono privati della cittadinanza tedesca in forza delle leggi razziali del 1935 e definiva «*evil*» la privazione dei diritti di cittadinanza (par. 12) – e, dopo breve tempo, la pronuncia *Pham*, con esiti opposti, attestano senza dubbio che, in tema di revoca della cittadinanza, l'orientamento della Corte non è univoco; pur tuttavia, le pronunce mostrano che il tema in oggetto costituisce terreno fecondo di analisi del mutamento dell'equilibrio tra poteri sul versante interno nonché della permeabilità dell'ordinamento britannico agli ordinamenti stranieri, sovranazionale e internazionale, contribuendo a delineare un orientamento giurisprudenziale costante e incrementale.

3. La pronuncia della Corte suprema sul caso *Pham*

In primo luogo, i giudici supremi sono stati chiamati ad accertare lo *status* di apolide del ricorrente. Con riguardo alla prima questione posta nel ricorso, la Corte ha dichiarato che il termine «*stateless*», adoperato alla sez. 40(4) della legge britannica del 1981, ha il medesimo significato di cui all'art. 1.1 della Convenzione del 1954: pur convenendo, sulla base

²⁹ A norma del quale: «A State Party may not provide in its internal law for the loss of its nationality *ex lege* or at the initiative of the State Party except in the following cases: conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party».



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

del suggerimento dell'UNHCR che auspicava una interpretazione a maglie larghe del disposto convenzionale, che l'accertamento del possesso della cittadinanza vietnamita non può condursi operando un mero riferimento alla legislazione vietnamita e ignorando la prassi seguita dall'Esecutivo vietnamita benché non sia azionabile dinanzi alle Corti di giustizia, non sussiste una «evidence of a decision made or practice adopted by the Vietnamese government, which treated the appellant as a non-national “by operation of its law” [...]; nor in any event of one which was effective at the date of the decision» (par. 38).

La seconda questione posta dal ricorrente mirava ad accertare, *in primis*, se la decisione ministeriale britannica rientrasse nel quadro di applicazione del diritto comunitario, considerando il suo duplice effetto ovvero la perdita della cittadinanza britannica e di quella europea, nonché se tale misura governativa fosse stata adottata in osservanza del principio di proporzionalità di diritto comunitario. Se la questione della compatibilità degli atti governativi con il diritto comunitario non era stata affrontata in Corte d'appello, avendo essa già respinto un precedente ricorso costruito sulle medesime basi nel caso *G1*³⁰, dinanzi alla Corte suprema il ricorrente sosteneva che il diritto comunitario offre vantaggi procedurali (identificati nella pronuncia *ZZ (France) v. Secretary of State for the Home Department* [2013] QB 1136) indisponibili al diritto interno: secondo il Sig. Pham, infatti, il principio di proporzionalità è da ritenersi violato quando il *Secretary of State* può adottare misure alternative a quella di cui al caso di specie per il perseguimento del medesimo fine

³⁰ *G1 v. Secretary of State for the Home Department* [2012] EWCA Civ 867, 4-7-2012.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

ovvero la prevenzione di attentati alla sicurezza nazionale. Peraltro, in caso di perplessità con riguardo all'interpretazione e all'applicazione del diritto comunitario, la Corte suprema avrebbe potuto operare un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

La cittadinanza europea è categoria giuridica le cui origini risalgono all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1993. Ad oggi trova riconoscimento nell'art. 9 TUE in forza del quale «Every national of a Member State shall be a citizen of the Union. Citizenship of the Union shall be *additional* to and not replace national citizenship»; inoltre, in base all'art. 20 del TFUE «Citizenship of the Union is hereby established. Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union. Citizenship of the Union shall be *additional* to and not replace national citizenship». Il cittadino europeo è in quanto tale titolare di diritti e doveri di cui all'art. 20.2 TFUE³¹, cui – sottolineava il ricorrente – si sovrappongono i diritti riconosciuti ai cittadini europei dalla CEDU.

La Corte di Giustizia dell'Unione europea si era pronunciata sui rapporti tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea nella sentenza relativa al

³¹ «(a) the right to move and reside freely within the territory of the Member States;

(b) the right to vote and to stand as candidates in elections to the European Parliament and in municipal elections in their Member State of residence, under the same conditions as nationals of that State;

(c) the right to enjoy, in the territory of a third country in which the Member State of which they are nationals is not represented, the protection of the diplomatic and consular authorities of any Member State on the same conditions as the nationals of that State;

(d) the right to petition the European Parliament, to apply to the European Ombudsman, and to address the institutions and advisory bodies of the Union in any of the Treaty languages and to obtain a reply in the same language».



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

caso *R v. Secretary of State for the Home Department, Ex p Kaur* (Case C192-99) [2001] All ER (EC) 250: la Sig.ra Kaur, nata in Kenya da famiglia di origine asiatica, pur cittadina britannica in forza del *British Nationality Act 1948*, non possedeva i requisiti necessari per risiedere sul territorio britannico previsti dall'*Immigration Act 1971* e dal *British Nationality Act 1981*. Tale normativa era stata a sua volta adottata in linea con la dichiarazione britannica del 1972, con la quale all'atto della sua adesione alla Comunità economica europea il Regno Unito indicava agli altri contraenti chi godesse dello *status* di proprio cittadino – da cui derivava automaticamente la cittadinanza europea – designando quelli che beneficiavano del diritto di residenza nel territorio britannico ai sensi della legge del 1971.

Secondo la Corte europea, l'art. 8 del Trattato, in forza del quale un cittadino di uno Stato membro acquisisce in quanto tale la cittadinanza dell'Unione, doveva interpretarsi tenendo conto della suddetta dichiarazione britannica al fine di definirne il campo di applicazione *ratione personae*. In proposito la Corte richiamava il precedente *Micheletti v. Delegación del Gobierno en Cantabria* (Case-369/90) [1992] ECR I-4239, par. 10, nel quale i giudici europei dichiaravano che, nel rispetto del diritto internazionale, ciascuno Stato membro deve avere «due regard to Community law, to lay down the conditions for the acquisition and loss of nationality»; in applicazione di tale principio, la dichiarazione britannica del 1972, nella forma rivista del 1982, era volta a stabilire quale categoria dei cittadini britannici potesse beneficiare della normativa comunitaria in particolare concernente la libertà di circolazione; tale dichiarazione, in altri termini, non perseguiva tanto l'obiettivo di privare alcuno dei diritti riconosciuti dal diritto comunitario, quanto quello di non riconoscere *a priori* tali diritti.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

La pronuncia *Kaur* fu ribaltata dalla sentenza relativa al caso *Rottmann*³², sulla quale il ricorrente basava gran parte del suo ricorso. Il Dr Rottmann, naturalizzato tedesco, perdeva automaticamente la cittadinanza austriaca appena trasferitosi in Germania nel 1995 in quanto sospettato, nel suo Paese di origine, di frode nell'esercizio della sua professione. Nel 1997, instaurato un procedimento contro il Dr Rottmann in Austria, era in corso il processo di naturalizzazione quale cittadino tedesco nello svolgimento del quale l'interessato taceva la sua incriminazione nel Paese di provenienza. Di conseguenza, le autorità bavaresi ritiravano il suo certificato di naturalizzazione. La Corte europea era così chiamata a determinare se, considerando che la perdita della cittadinanza tedesca implicava anche la revoca della cittadinanza europea, la misura statale dovesse essere adottata conformemente ai principi europei quale quello di proporzionalità.

Nel caso di specie, se l'Avvocato generale Poiares Maduro asseriva che le normative nazionali con riguardo all'acquisizione o alla revoca della cittadinanza non intersecano l'ambito del diritto comunitario «solely on the ground that they may lead to the acquisition or loss of Union citizenship» e che, tuttavia, nel caso di specie tale intersezione era constatabile in ragione della sussistenza di «a foreign element, that is, a cross-border dimension» – ossia la perdita della cittadinanza austriaca era conseguente all'esercizio dei diritti derivanti dall'acquisizione della cittadinanza europea che aveva consentito al ricorrente di trasferirsi in Germania –, la Corte di Giustizia pur condividendo le conclusioni

³² Case C-135/08 *Rottmann v. Freistaat Bayern* [2010] ECR I-1449, [2010] QB 761.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

dell'Avvocato generale evitava il richiamo dell'elemento transnazionale. I giudici europei, infatti, non stabilivano espressamente l'estraneità all'ambito di applicazione del diritto comunitario di una decisione statale relativa al riconoscimento o alla revoca della cittadinanza statale, ma confermando il riconoscimento e la revoca dei diritti di cittadinanza come materie affidate alla disciplina statale, purché essa tenesse conto del diritto comunitario, dichiaravano che l'esercizio del potere statale «in so far as it affects the rights conferred and protected by the legal order of the Union, as is in particular the case of a decision withdrawing naturalisation such as that at issue in the main proceedings, is amenable to judicial review carried out in the light of European Union law» (par. 48).

La Corte europea chiariva, infine, che il *distinguishing* di *Kaur* riposava sulla constatazione che in tale caso la Sig.ra Kaur non possedeva i requisiti previsti per la residenza in territorio britannico e dunque non era privata del godimento di diritti che non aveva mai acquisito; di contro, Rottmann aveva acquisito la cittadinanza austriaca prima, e tedesca dopo, e dunque era stato legittimamente titolare dei diritti ad essa connessi nel quadro del diritto comunitario.

A fronte della pronuncia *Rottmann*, già la Corte d'appello inglese nel precedente *R (G1) v. Secretary of State for the Home Department* [2012] EWCA Civ 867 aveva dichiarato che, se in forza dei trattati succitati la cittadinanza europea è «*parasitic*» (par. 39) rispetto a quella statale, a sua volta estranea all'ambito di competenza del diritto comunitario, non poteva gravare in capo agli Stati UE l'obbligo di aver riguardo al diritto comunitario nell'esercizio dei poteri di loro competenza né la Corte di Giustizia poteva esercitare su di essi alcuna giurisdizione. In assenza di un *cross-border element*, come nel caso *Pham*, – affermava il giudice Laws



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

in Corte d'appello – non può attribuirsi alla Corte di Giustizia la giurisdizione sulle regole procedurali che governano la revoca o il riconoscimento della cittadinanza, a meno che si sostenga che il Parlamento britannico, *ex European Communities Act 1972*, ha ceduto alla Corte di Giustizia dell'Unione europea la competenza a modificare il disposto legislativo interno. Adottando la prima prospettiva di analisi, il diritto comunitario non prevale sul diritto nazionale.

Lord Carnwath, giudice redattore della sentenza della Corte suprema nel caso *Pham*, ha attribuito una «considerable force» (par. 58) alla gran parte dei rilievi del giudice Laws, con particolare riferimento alla questione delle competenze, ovvero «whether the European Communities Act 1972 or any successor statute had conferred any authority on the Court of Justice to exercise such a jurisdiction», questione che prima di operare un rinvio pregiudiziale dovrebbe essere affrontata dalle Corti statali. In via preliminare, la SIAC dovrebbe «identify the respects, if any, in which a decision on these legal issues might become necessary for disposal of the present case. Mr Southey relies in general terms on the EU requirement of proportionality, but he has not shown how (whatever its precise scope in EU law) it would differ in practice in the present case from the issue of proportionality already before SIAC under the European Convention, or indeed from principles applicable under domestic law» (par. 59).

La Corte suprema, pertanto, non ha ritenuto di doversi pronunciare su alcuna questione di diritto comunitario, eccedendo il ricorrente la legittimità di una misura governativa adottata ai sensi della sez. 40 della legge britannica del 1981 come da *preliminary issue* definita dal SIAC con *order* del 1 febbraio 2012 (par. 56). Peraltro, l'appello datato 13 gennaio



anno VI, n. 1, 2016
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

2012 rievocava il principio di proporzionalità sulla base della CEDU, non facendo alcuna menzione del diritto comunitario (par. 57).

4. Gli *obiter dicta* dei giudici supremi sul riparto di competenze UK/UE in materia di cittadinanza e sul principio di proporzionalità

Come efficacemente osservato da Lord Hope of Craighead in *The Law and Practice of Expulsion and Exclusion from the United Kingdom* (Fripp, Moffat e Wilford 2014), le norme in materia di acquisizione e revoca della cittadinanza «were so simple that it would hardly have been contemplating devoting an entire book to them»; tuttavia, negli ultimi decenni «[t]he world has become larger and more volatile» (Fripp, Moffat e Wilford 2014, v).

Si tratta, dunque, di una materia suscettibile di costituire il terminale delle trasformazioni degli obiettivi statali nel quadro della tutela delle garanzie dei diritti fondamentali: relativamente recente è, infatti, la maturazione delle tensioni tra l'Islam e l'Occidente nonché il crescente timore di attacchi terroristici ai Paesi occidentali, ciò provocando una crescente rigidità delle norme in materia di asilo e immigrazione, e un aumento esponenziale delle modifiche alle norme in materia di acquisizione e revoca della cittadinanza nonché dei provvedimenti di espulsione.

Il Regno Unito è uno degli Stati membri dell'Unione europea in cui tale processo incrementale è risultato più evidente, generando altresì complesse problematiche attinenti alla connessione tra cittadinanza statale e cittadinanza europea, al riparto di competenze in tema di cittadi-



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

nanza tra ordinamento statale e comunitario, infine all'esigenza di uniformità nei criteri di controllo multilivello degli oramai frequenti atti governativi di revoca della cittadinanza statale.

Le criticità generate dall'articolata disciplina normativa della materia hanno trovato efficace sintesi da ultimo nella sentenza della Corte suprema sul caso *Pham*: essa, come già detto, pur non pronunciandosi sulla presunta violazione del diritto comunitario derivante dall'adozione dell'*order* ministeriale, ha riconosciuto al tema grande attualità dedicando un ampio spazio di riflessione alla sua disamina negli *obiter dicta* di Lord Carnwath³³ nonché nelle opinioni concorrenti di Lord Mance, Lord Sumption e Lord Reed.

Com'è noto, i *dicta* non sono *authorities*, potendo tutt'al più tali considerazioni accessorie acquisire un valore persuasivo tanto più marcato quanto più è prestigiosa la Corte che lo esprime, e paragonabile a quello di una riflessione dottrinale; gli *obiter dicta*, così come le *concurring opinions*, integrano uno stile delle sentenze della Corte suprema suscettibile di avere importanti effetti sul valore del precedente (Mattei 2014, 152-162). La sentenza in esame, infatti, nel quadro di un percorso giurisprudenziale non univoco sul tema della revoca della cittadinanza, si presenta come una sorta di pronuncia di mezzo che preannuncia una definizione più compiuta dell'orientamento della Corte prima che sulle problematiche connesse ai diritti di cittadinanza, sul riparto di competenze tra diritto interno e diritto comunitario e sulla connessa giurisdizione della Corte di Giustizia, nonché sugli strumenti offerti dal diritto interno per individuare lo

³³ Per una loro prima analisi si veda Ali Khan (2015).



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

spazio di una fertile intersezione tra gli *standard* di diritto domestico e quelli adoperati a livello sovranazionale.

In tale quadro giova sottolineare i passaggi conclusivi della sentenza *Pham* contenenti alcune osservazioni concernenti proprio i profili di diritto comunitario integrativi del ricorso giunto dinanzi alla Corte. Le questioni di diritto comunitario poste dal ricorrente erano consequenziali: considerando che al provvedimento ministeriale di revoca della cittadinanza britannica seguiva la perdita della cittadinanza europea da parte del ricorrente, varcando gli effetti della decisione ministeriale i confini statali, esso era da collocarsi nello spazio del diritto comunitario; in secondo luogo, il controllo di legittimità della misura ministeriale doveva assumere come parametro il diritto comunitario e, in particolare, uno dei suoi principi fondanti ovvero quello di proporzionalità.

Le riflessioni della Corte suprema in ordine alla prima questione hanno preso le mosse dalla problematica sovrapposizione tra cittadinanza statale e cittadinanza europea.

Secondo la Corte internazionale di giustizia la nazionalità è «un lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement (...) joint à une réciprocité de droits et de devoirs» (Affaire Nottebohm [Liechtenstein v. Guatemala], Deuxième Phase, Cour Internationale de Justice [CIJ], 6-4-1955, CIJ Recueil 1955, p. 4). Tale definizione, risalente nel tempo ma di frequente citata, pone l'accento sull'esistenza di una particolare relazione tra l'individuo e lo Stato. È processo naturale, pertanto, l'attribuzione alla competenza statale della disciplina di tutte le questioni connesse alla cittadinanza, in particolare alla sua acquisizione e alla sua revoca. Peraltro, tale competenza è ribadita in numerose norme internazionali: l'art. 3.1 della *European Convention on Nationality* 1997 stabilisce che «Each State



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

shall determine under its own law who are its nationals»; tuttavia – precisa l'art. 3.2 – il diritto nazionale «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». In altri termini, gli Stati non possono esercitare le loro competenze che nei termini imposti dal diritto internazionale e, dunque, una decisione statale di revoca della cittadinanza è illegittima qualora generi apolidia.

La *Convention on the Reduction of Statelessness of 1961* sul punto è chiara: una tale misura non può essere adottata se il soggetto interessato non possiede altra cittadinanza; tale divieto è stato incorporato nel diritto britannico mediante l'art. 40(4) della legge del 1981. Inoltre, la decisione statale di revoca della cittadinanza non può essere arbitraria: a titolo esemplificativo, giova citare l'art. 15(2) della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo³⁴ ovvero l'art. 4 della *European Convention on Nationality 1997*³⁵. Di qui la conclusione, di cui nella sentenza *Rottmann*, che la decisione statale debba essere posta in essere in osservanza del principio di proporzionalità.

Ciò premesso, è agevole constatare che il nesso di consequenzialità tra cittadinanza statale ed europea non ha messo in discussione il riparto

³⁴ «Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza».

³⁵ «The rules on nationality of each State Party shall be based on the following principles: a) everyone has the right to a nationality; b) statelessness shall be avoided; c) no one shall be arbitrarily deprived of his or her nationality; d) neither marriage nor the dissolution of a marriage between a national of a State Party and an alien, nor the change of nationality by one of the spouses during marriage, shall automatically affect the nationality of the other spouse».



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

di competenze tra diritto statale e diritto comunitario, la disciplina di acquisizione e revoca della cittadinanza statale restando nel quadro della giurisdizione domestica. Lo ha ribadito anche la Corte di Giustizia affermando che la cittadinanza europea «is not, however, intended to extend the scope *ratione materiae* of the Treaty also to internal situations which have no link with Community law» (Causa C-148/02, *Carlos Garcia Avello v. État belge*, 2-10-2003, par. 26).

Tuttavia, secondo l'Avvocato generale nel caso *Rottmann*, la dimensione normativa della categoria giuridica muta qualora sia integrata da un elemento transnazionale; in tali casi, come si è già detto, la natura e le conseguenze della decisione di revoca della cittadinanza statale giustificano l'applicazione del diritto comunitario. Tale orientamento è in netto contrasto con quello della Corte suprema nel caso *Pham* che, riprendendo le argomentazioni della Corte d'appello nel caso *G1*, ha definito la cittadinanza europea come «*parasitic*»³⁶ confermando la sua costante riluttanza a favorire l'estensione del campo di applicazione del diritto comunitario alle questioni domestiche. Non esiste, secondo i giudici supremi, alcun fondamento giuridico alla base dell'obbligo per gli Stati membri di prendere in considerazione il diritto comunitario ove uno Stato membro UE decida autonomamente di revocare la cittadinanza ad un soggetto, ed è inammissibile la tesi secondo la quale il caso di specie interseca la giurisdizione della Corte di Giustizia in quanto alla perdita della cittadinanza nazionale consegue la perdita di quella europea. Lo *status* di cit-

³⁶ Cfr. *Pham (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)* [2015] UKSC 19, par. 51 e 104.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

tadino europeo è accessorio rispetto a quello di cittadino di uno Stato membro e non può dunque giustificare un'alterazione del riparto di competenze tra Stati membri e istituzioni comunitarie.

Con riguardo alla seconda questione posta dal ricorrente, relativa all'applicazione del principio di proporzionalità comunitario nel quadro del controllo di legittimità del provvedimento ministeriale di revoca, richiamando il precedente *Kennedy v. Charity Commission* [2014] UKSC 20, con particolare riferimento alle dichiarazioni di Lord Mance al paragrafo 51, la Corte suprema ha mostrato un approccio flessibile ai principi che guidano il *judicial review*: «The common law no longer insists on the uniform application of the rigid test of irrationality once thought applicable under the so-called *Wednesbury* principle. ... The nature of judicial review in every case depends on the context»³⁷. Del pari – riprendendo le conclusioni del Professor Paul Craig (*The Nature of Reasonableness*, in *Current Legal Problem*, 2013, p. 131 ss.) secondo il quale «both reasonableness review and proportionality involve considerations of weight and balance, with the intensity of the scrutiny and the weight to be given to any primary decision maker's view depending on the context»³⁸ –, la Corte ha dichiarato che in casi concernenti la revoca della cittadinanza la natura e l'intensità del *review* non variano che si assuma a parametro il diritto domestico, europeo o internazionale.

Se il diritto comunitario offra garanzie procedurali maggiori rispetto al diritto domestico è questione, secondo i giudici supremi, difficile da

³⁷ *Pham (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)* [2015] UKSC 19, par. 60.

³⁸ *Ibidem*.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

verificare in astratto; la sua ricaduta sul piano concreto «is best considered by SIAC, with access to all relevant material open and closed» (par. 61); inoltre, «[i]f an issue of proportionality under EU law is properly raised before SIAC by amendment of the present grounds of appeal, it would in my view be appropriate and helpful for SIAC to reach a view on its merits, even if only on a hypothetical basis. That would ensure that any future consideration by the higher courts will be informed by a clear understanding of the practical differences if any (substantive or procedural) from the remedies otherwise available» (par. 62).

Con riferimento ad entrambe le questioni di diritto comunitario, nella sentenza *Pham* si evince un approccio molto critico dei giudici supremi alla sentenza *Rottmann* dalla quale possono trarsi alcune conclusioni. In primo luogo, la Corte europea impone agli Stati membri di prendere in considerazione e di rispettare il diritto comunitario, assumendo come destinatari non solo l'autorità che adotti eventualmente la decisione ma anche la giurisdizione incaricata di esaminare tale decisione; in secondo luogo, la Corte pone il principio di proporzionalità come condizione di legittimità di una decisione nazionale di revoca della cittadinanza avente per effetto anche la revoca della cittadinanza europea. La Corte enuncia, inoltre, i criteri in base ai quali tale principio va applicato, ovvero l'adozione di un provvedimento di revoca deve tener conto delle conseguenze per l'interessato e per la sua famiglia, della gravità dell'infrazione commessa a fondamento della misura, del tempo trascorso dall'acquisizione della cittadinanza statale, della possibilità di conservare la cittadinanza d'origine.

A tal proposito la Corte suprema ha riconosciuto senza dubbio nel caso *Pham* il rilievo della questione connessa allo spazio di applicazione



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

del diritto comunitario, e pur rimarcando che le garanzie offerte dal *common law* sono equivalenti a quelle offerte dal test di proporzionalità del diritto comunitario, si è posta in linea con il percorso, avviato dal caso *Kennedy* del 2014, di condivisione dell'esigenza di una armonizzazione dei criteri di controllo di legittimità, avanzando verso il riconoscimento del principio di proporzionalità nel *common law* (Selmadji 2015).

Con riguardo a tale ultimo profilo, la pronuncia riapre un dibattito oramai risalente al secolo scorso e concernente le problematiche connesse alla divergenza tra sistemi amministrativi di *common law* e di *civil law* e alla loro evoluzione animata da una costante attività di interscambio che a sua volta ha prodotto una convergenza dei parametri di controllo sui limiti dell'attività amministrativa discrezionale negli ordinamenti europei, dunque la comparabilità sostanziale dei parametri giurisdizionali di controllo sulla non arbitrarietà delle decisioni amministrative nonché l'applicazione di uno *standard* di proporzionalità dell'azione amministrativa. Tale convergenza è stata favorita dalla presa di coscienza della sindacabilità degli atti frutto della discrezionalità amministrativa e dalla maturazione dell'ammissibilità di un controllo sulla manifesta irragionevolezza della decisione amministrativa che a partire dal secondo dopoguerra in Inghilterra ha prodotto l'affermazione del principio di *reasonableness* in senso sostanziale.

Se la suddetta presa di coscienza è stata il prodotto della permeabilità ad altri sistemi, il controllo di ragionevolezza non è l'esito di un processo di interscambio tra esperienze nazionali, ostacolato peraltro dalle tesi di A. Venn Dicey e dal positivismo normativistico dell'Europa continentale tra gli anni trenta e gli anni sessanta del secolo scorso che di concerto hanno costituito un freno alla circolazione delle tecniche di sindacato



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

giurisprudenziale. Una radicale spinta al processo di convergenza è venuta, pertanto, dal percorso di armonizzazione avviato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea che ha sviluppato un'attività interpretativa "integrativa" anche per il tramite dell'applicazione di *standard* giurisprudenziali (quale quello di proporzionalità) nell'esercizio del sindacato sull'eccesso di potere.

L'analisi del giudizio di proporzionalità dell'azione amministrativa non può prescindere dall'evoluzione del controllo di ragionevolezza: i due concetti, proporzionalità e ragionevolezza, sono strettamente connessi e nel caso specifico inglese la seconda ha accezione ampia della quale la prima costituisce una possibile specificazione. Difatti, con riguardo al principio di ragionevolezza è la sentenza relativa al caso *Associated Provincial Picture House Ltd. V. Wednesbury Corporation* (1948 1 KB 223) che ne definisce il significato articolato in una duplice accezione: quella più ampia, identificativa di un complesso di vizi inquadrabili nella cd. illegalità (*improper purposes, relevancy, bad faith*); la seconda, ovvero il cd. *substantive sense* dell'irragionevolezza, in base alla quale una decisione amministrativa è illegittima «if it is so unreasonable that no reasonable public body could have made it». È in tale ultima accezione che si inquadra il principio di proporzionalità da intendersi, dunque, come controllo dell'incongruità dell'azione amministrativa il cui terreno eletto di applicazione è quello della garanzia dei diritti fondamentali in quanto è con il passaggio allo Stato liberale che la formazione di un'area di diritti inviolabili produce l'esigenza che il giudice bilanci gli interessi in gioco nei casi in cui le decisioni delle autorità siano arbitrarie e incongrue (Zagrebelsky 1992).



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

Se le origini del principio di proporzionalità risalgono al diritto tedesco, la giurisprudenza creativa della Corte di Giustizia, riconducibile tradizionalmente al caso *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (causa 11/70, in *Racc.* 1970, 1125), ha diffuso tale principio all'interno degli ordinamenti nazionali, compresi quelli ai quali il principio era sconosciuto o i più riluttanti alla sua applicazione (cd. effetto *spill-over*) (Galetta). Il Trattato di Maastricht ha poi conferito riconoscimento normativo al principio all'art. 3b, comma 3, identificando in esso uno dei pilastri dell'ordinamento comunitario. Pur considerando che in tutti gli Stati membri erano rinvenibili principi affini a quello di proporzionalità, la Corte di Giustizia ha attinto soprattutto dall'esperienza tedesca e dalla triplice articolazione del principio negli standard di idoneità, necessità e adeguatezza imponendo ai giudici nazionali, nelle materie di competenza comunitaria, un rispetto rigido del principio che non può esaurirsi in una mera valutazione di ragionevolezza, ma in un'analisi approfondita del caso concreto supportata da standard predefiniti.

In particolare nel caso inglese, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha inciso profondamente sul recepimento del principio di proporzionalità. La dottrina inglese ha considerato tradizionalmente la *unreasonableness* un concetto unitario; solo a partire dal caso *G.C.H.Q.*³⁹ il giudice Diplock ha articolato il controllo giurisdizionale di ragionevolezza in due livelli, ovvero *illegality* e *irrationality*: nel primo rientrano i casi già citati di *improper purposes*, *relevancy* e *bad faith*; nel secondo sono compre-

³⁹ *Council of Civil Service Unions v. Minister of State for the Civil Service*, 1985, A.C. 374.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

si i giudizi riguardanti il *substantive sense* dell'irragionevolezza, la proporzionalità, l'eguaglianza, la legittima aspettativa, la certezza del diritto e la *legality*.

Il concetto di proporzionalità in Inghilterra, peraltro, ha avuto difficoltà a trovare ufficializzazione nella giurisprudenza. Il primo caso di riferimento in materia di proporzionalità è considerato il *Brind case* del 1991⁴⁰ nel quale, malgrado negasse la possibilità di giudicare sulla proporzionalità in ragione dell'inidoneità del caso al perseguimento di tale fine, la *House of Lords* lasciava le porte aperte ad un suo futuro riconoscimento. Ed è con il *Nalگو case* del 1992⁴¹ che la Corte ha dichiarato che il principio di proporzionalità può essere applicato dalle Corti britanniche in casi riguardanti il diritto comunitario. In verità ciò che rileva a proposito di tale pronuncia è che la *Court of Appeal* ha giustificato la non applicazione del controllo di proporzionalità in base al fatto che «it was not clear whether and in what circumstances a court could apply that principle when exercising powers of judicial review and it was not open to a court below the House of Lords to depart from the traditional grounds of *Wednesbury unreasonableness*», con ciò confermando l'apertura alla sua applicazione previa assunzione di un chiaro orientamento in proposito da parte della *House of Lords*.

Un processo lento, quello dell'avvicinamento tra *judicial review* inglese e proporzionalità, sul quale ha influito incisivamente il diritto comunitario e l'attività di convergenza posta in essere dalla Corte di Giustizia.

⁴⁰ *R v. Secretary of State for the Home Department ex p. Brind*, 1991, 1 A.C. 696.

⁴¹ *National and Local Government Officers Association v. Secretary of State for the Environment*, in *Times Law Reports*, 1992, 576.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

Peraltro, come già sottolineato da autorevole dottrina (Sandulli 1995, 329-370), non può certo considerarsi quest'ultima la causa del processo di convergenza, costituendo unicamente il veicolo di diffusione dei sintomi della trasformazione dei rapporti tra Stato e cittadini e dei rapporti tra poteri. Ne è testimonianza la rievocazione del concetto di *legal standard*⁴², a lungo abbandonato, funzionale ad un controllo razionale dell'attività amministrativa da parte delle Corti cui si estende un'attività interpretativa ispirata a criteri di logica non solo formale ma anche sostanziale e volta all'adeguamento della disciplina legislativa alla realtà sociale. In un contesto in cui il giudice è oramai costretto a scelte di valore, gli standard interpretativi svolgono la funzione di arginare la tendenza alla progressiva politicizzazione della funzione giurisdizionale realizzando, al contempo, un equilibrato compromesso tra certezza formale del diritto ed effettività/certezza sostanziale – la prima derivante dalla rigidità applicativa della norma sul piano formale, la seconda scaturente dall'esigenza di ponderare l'applicazione della regola formale in ragione dei caratteri del caso concreto – che si concreta nella cd. interpretazione giurisprudenziale integrativa, ovvero l'attività di bilanciamento «tra la norma e il fatto» (De Ruggiero 1984, 577).

In linea di continuità con tale processo si colloca l'approccio pragmatico, radicato nella tradizione costituzionale britannica, condiviso dalla Corte suprema del Regno Unito. A fronte della distinzione tra il principio di proporzionalità originario di diritto tedesco e quello di diritto comunitario – il primo volto a fornire una tutela giurisdizionale che tenga

⁴² Sulle origini del concetto cfr. Pound (1919, 445); Pound (1933, 475).



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

conto dell'intensità degli effetti nella sfera giuridica del ricorrente della misura adottata, il secondo improntato su di un modello di tutela giurisdizionale di carattere oggettivo ovvero volto ad operare un bilanciamento tra gli interessi in gioco senza attribuire maggior peso alle ricadute sulla sfera giuridica del singolo – nonché del rigore con il quale tale principio è stato adottato dalla Corte di Giustizia nella valutazione delle esigenze nazionali e comparativamente delle esigenze di garanzia di diritti, libertà e principi sui quali l'UE si fonda, non si può non notare come il confronto tra esigenze nazionali di sicurezza e garanzie sovranazionali dei diritti abbia progressivamente perso consistenza in ragione del fatto che entrambi i termini di paragone sono divenuti al contempo imperativi nazionali e sovranazionali. La tutela multilivello dei diritti individuali impone, di conseguenza, condivisi parametri e criteri di raccordo per la valutazione dell'azione amministrativa a livello nazionale ed europeo. Pur partecipando della conseguente esigenza di armonizzazione dei criteri di controllo dell'azione amministrativa, la Corte suprema del Regno Unito appare ancorata al contesto, ovvero l'assunzione di principio non si può affrancare dall'esame del caso di specie e dai mutevoli e contingenti caratteri dei termini della controversia posta dinanzi ai giudici nazionali.

5. Le *concurring opinions* sulla cittadinanza europea

In verità tale approccio trova ulteriore riscontro e dettagliata specificazione nelle *opinions* concorrenti che integrano il testo della pronuncia *Pham*. In particolar modo, in quella del giudice Mance che, convinto as-



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

settore della necessaria interazione dell'ordinamento interno con quelli internazionale, comunitario e stranieri, ne ha sempre sottolineato il carattere progressivo nel quadro di una pur sempre imprescindibile specificità del *common law* rispetto agli ordinamenti di *civil law*. Difatti, auspicando l'instaurazione di un rapporto di mutua fiducia tra sistemi giuridici, in un discorso tenuto presso l'Università di Birmingham nel 2007 (Mance 2007, 19), Mance si era dichiarato contrario all'appiattimento delle specificità nazionali ma consapevole di un'evidente esigenza di armonizzazione giuridica a fini di certezza del diritto (Martino 2014, 83-117). Una conferma di tale orientamento può rinvenirsi nella sua nomina, nel 2012, a componente dell'*arbitration panel* dell'*European Law Institute* con il proposito di armonizzare l'applicazione del diritto dell'Unione europea ed elaborare proposte di riforma dell'UE.

Premessa la concordanza dell'*opinion* di Lord Mance con la decisione della Corte di rimettere alla SIAC la risoluzione delle questioni di diritto comunitario sollevate dal ricorrente, il giudice ha approfondito le problematiche generate dalle due premesse dalle quali muoveva il ricorso, ovvero l'applicabilità del diritto comunitario alla decisione ministeriale di revocare la cittadinanza britannica e la maggiore disponibilità nel diritto comunitario di strumenti di garanzia rispetto al diritto interno.

Invero, secondo il giudice, la pronuncia relativa al caso *G1*, con le motivazioni della quale la Corte suprema concorda, apriva alla competenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea a circoscrivere il potere statale di disciplinare riconoscimento e revoca della cittadinanza: il giudice Laws al paragrafo 43, infatti, affermava che:



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

[t]he conditions on which national citizenship is conferred, withheld or revoked are integral to the identity of the nation State. They touch the constitution; for they identify the constitution's participants. If it appeared that the Court of Justice had sought to be the judge of any procedural conditions governing such matters, so that its ruling was to apply in a case with no cross-border element, then in my judgment a question would arise whether the European Communities Act 1972 or any successor statute had conferred any authority on the Court of Justice to exercise such a jurisdiction.

Occorreva, dunque, secondo il giudice Laws, che una Corte britannica ricostruisse l'intento del legislatore nello *European Communities Act 1972*: ciò in quanto – ha ribadito il giudice Mance nella sentenza *Pham* – il Parlamento britannico è la suprema autorità legislativa nel Regno Unito e «European law is part of UK law only to the extent that Parliament has legislated it should be» (par. 76). Le Corti britanniche, muovendo dal presupposto che il Parlamento britannico adotti leggi volte ad implementare gli obblighi contratti dal Regno Unito nel quadro dei Trattati comunitari, forniscono un'interpretazione delle norme interne ad essi conforme; tuttavia, non è sempre possibile attribuire al disposto legislativo un significato conforme ai Trattati né è sempre certo che sia questo l'obiettivo che il disposto legislativo intende perseguire (par. 77). Richiamando le dichiarazioni dell'Avvocato generale Cruz Villalón in relazione al caso C-62/14, *Gauweiler v. Deutscher Bundestag*, del 14 gennaio 2015, il giudice Mance ha assunto come non ancora realizzatasi una identità costituzionale tra l'Unione e gli Stati membri (par. 78-79), ragione per la quale:



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

[f]or a domestic court, the starting point is, in any event, to identify the ultimate legislative authority in its jurisdiction according to the relevant rule of recognition. The search is simple in a country like the United Kingdom with an explicitly dualist approach to obligations undertaken at a supranational level. European law is certainly special and represents a remarkable development in the world's legal history. But, unless and until the rule of recognition by which we shape our decisions is altered, we must view the United Kingdom as independent, Parliament as sovereign and European law as part of domestic law because Parliament has so willed. The question how far Parliament has so willed is thus determined by construing the 1972 Act (par. 80).

Pur essendo il disposto legislativo del 1972 suscettibile di un'interpretazione a maglie larghe, ad una prima lettura esso riconosce l'attribuzione alla Corte di Giustizia del compito di determinare il significato e gli effetti delle norme contenute nei trattati europei; peraltro, nella pronuncia *HS2*⁴³, ai parr. 207-208, la Corte suprema ha individuato un potenziale limite alla giurisdizione della Corte di Giustizia quando le sezioni 2.1 e 3.1 della legge del 1972 siano interpretate in modo tale da attribuirle competenze su questioni fondamentali di diritto costituzionale britannico. Come attestato dalle dichiarazioni governative e dalla decisione del Consiglio d'Europa di cui ai parr. 85-89 della pronuncia, secondo Lord Mance «[t]here is nothing on the face of the Treaties to confer on the EU, or on a Union institution such as the Court of Justice, any power over the grant or withdrawal by a Member State of national citi-

⁴³ *R (HS2 Action Alliance Ltd) v. Secretary of State for Transport* [2014] UKSC 3.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

zanship, even though such grant or withdrawal has under the Treaties automatic significance in terms of European citizenship» (par. 85), concludendo che:

unless the Court of Justice has had conferred upon it under domestic law unlimited as well as unappealable power to determine and expand the scope of European law, irrespective of what the Member States clearly agreed, a domestic court must ultimately decide for itself what is consistent with its own domestic constitutional arrangements, including in the case of the 1972 Act what jurisdictional limits exist under the European Treaties and upon the competence conferred on European institutions including the Court of Justice (par. 90).

Rari sarebbero – ha concluso il giudice – i conflitti di giurisdizione tra Corte europea e Corti nazionali se prudenza e mutuo rispetto ne animassero l'interazione in ambiti suscettibili di interessare la «constitutional identity» degli Stati membri (par. 91).

L'approccio dualista dei giudici britannici con riguardo ai rapporti tra diritto interno e diritto comunitario conferma un orientamento giurisprudenziale fermo sulla preservazione delle specificità del sistema costituzionale britannico avverso gli effetti talvolta distorti della tendenza uniformante dell'attività ermeneutica della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Il binomio uniformità/differenziazione non è contraddetto dalle riflessioni dei giudici supremi intorno alla seconda premessa dalla quale muoveva il ricorso di Pham, ovvero alle garanzie offerte dal diritto comunitario a fronte di quelle predisposte dal diritto interno sul terreno dei criteri di valutazione della legittimità degli atti posti in essere dall'Esecutivo statale.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

I giudici Mance, Sumption e Reed hanno infatti sostenuto l'integrazione del test di proporzionalità, così come previsto nel diritto comunitario o nella CEDU, nel *common law judicial review* muovendo tuttavia dal presupposto che non vi è una reale differenza tra la natura e l'esito del controllo di *common law* e quello in forza per esempio dell'art. 10 CEDU: se, come illustrato dal Professore Paul Craig nel già citato *The Nature of Reasonableness*, il controllo di proporzionalità introduce nel controllo di *common law* elementi strutturali a completamento dell'esercizio di *judicial review* – «The advantage of the terminology of proportionality is that it introduces an element of structure into the exercise, by directing attention to factors such as suitability or appropriateness, necessity and the balance or imbalance of benefits and disadvantages. There seems no reason why such factors should not be relevant in judicial review even outside the scope of Convention and EU law» (par. 95, *Pham*) –, rimane fermo quanto dichiarato dalla Corte suprema in *Kennedy*, al paragrafo 51, ovvero che «[t]he nature of judicial review in every case depends on the context». Pertanto, l'intensità del controllo non dipende dalla struttura del test adoperato nel suo esercizio, ma dal grado di *judicial restraint* praticato nel corso della sua applicazione e, dunque, «[w]hether under EU, Convention or common law, context will determine the appropriate intensity of review» (par. 96).

Ciò premesso, considerando lo *status* di cittadino «as fundamental at common law as it is in European and international law» (par. 97) e il diritto di risiedere o tornare nel Regno Unito come «a constitutional right» del cittadino nonché come un principio di diritto internazionale, il giudice Mance ha riconosciuto nel provvedimento di revoca della cittadinanza un "atto radicale", soprattutto quando generi apolidia, e dunque ad esso applicabile un rigido controllo di proporzionalità da parte delle



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

Corti nazionali che devono tener conto, quale ulteriore elemento a scapito della proporzionalità dell'atto dell'Esecutivo, della circostanza per la quale la revoca della cittadinanza statale travolge anche la cittadinanza europea. Concludendo, tuttavia, che «[i]t is therefore improbable that the nature, strictness or outcome of such a review would differ according to whether it was conducted under domestic principles or whether it was also required to be conducted by reference to a principle of proportionality derived from Union law» (par. 98), il giudice Mance ha ancorato con chiarezza l'esigenza di una particolare rigosità del *judicial review* al diritto di cittadinanza in quanto diritto costituzionale nonché diritto fondamentale oggetto di una tutela multilivello, travolgendo qualsivoglia distinzione tra i principi di diritto interno o di diritto comunitario da assumersi come direttrici del controllo di legittimità.

Anche Lord Reed ha posto una particolare attenzione nella sua *opinion* concorrente sul particolare valore del diritto alla cittadinanza in discussione, argomentando che il criterio di proporzionalità ha una duplice accezione: in primo luogo, esso connota sul piano generale il *judicial review* degli atti amministrativi, limitato alla valutazione di adeguatezza dei mezzi utilizzati rispetto ai fini perseguiti, come attestano casi quali *R v. Barnsley Metropolitan Borough Council, ex parte Hook* [1976] 1 WLR 1052. In secondo luogo, la proporzionalità può intendersi come veicolo per «the scrutiny of justifications advanced for interferences with legal rights» (par. 113), operativa in casi come *R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Leech (No 2)* [1994] QB 198 e *R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Daly* [2001] UKHL 26. In queste ultime pronunce citate, le Corti – afferma Reed – hanno imposto limiti impliciti al potere legislativo di interferire con il godimento di alcuni diritti



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

fondamentali derivanti dall'applicazione del principio di proporzionalità: nel caso *Leech*,

the legislation was interpreted, against the background of the European Convention on Human Rights, as authorising the minimum intrusion into correspondence passing between a prisoner and a solicitor which was objectively established as being necessary to fulfil the aim of ensuring that the correspondence was bona fide legal correspondence. In a similar context, it was held in the *Daly* case that the infringement of prisoners' rights to maintain the confidentiality of their privileged legal correspondence was greater than was shown to be necessary to serve the legitimate public objectives identified (par. 118).

Pertanto, ove il Parlamento autorizzi significative interferenze nel godimento di diritti individuali, le Corti devono verificare che tali interferenze non assumano una portata superiore rispetto a quella obiettivamente necessaria al perseguimento degli obiettivi cui sono subordinate «... in substance, a requirement of proportionality» (par. 119). Favorevole all'applicazione di tale metodologia interpretativa al caso *Pham* – «Given the fundamental importance of citizenship, it may be arguable that the power to deprive a British citizen of that status should be interpreted as being subject to an implied requirement that its exercise should be justified as being necessary to achieve the legitimate aim pursued. Such an argument has not however been advanced at the hearing of this appeal, and it would be inappropriate to express any view on it» (par. 120) – il giudice marca il percorso evolutivo dell'orientamento giurisprudenziale rispetto al caso *Leech* ove il termine "proporzionalità"



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

non era mai stato adoperato, nonché rispetto al caso *Daly* ove i diritti in questione erano quelli garantiti dalla CEDU.

Infine, il cerchio si chiude con l'*opinion* di Lord Sumption, storico del diritto con spiccata sensibilità comparatistica, il quale ha considerato l'esito di un processo naturale l'assorbimento in forma compiuta del test di proporzionalità nel *common law* muovendo dalla constatazione che:

although English law has not adopted the principle of proportionality generally, it has for many years stumbled towards a concept which is in significant respects similar, and over the last three decades has been influenced by European jurisprudence even in areas of law lying beyond the domains of EU and international human rights law. Starting with the decision of the House of Lords in *R v. Secretary of State for the Home Department, Ex p Bugdaycay* [1987] AC 514 it has recognised the need, even in the context of rights arising wholly from domestic law, to differentiate between rights of greater or lesser importance and interference with them of greater or lesser degree. This is essentially the same problem as the one to which proportionality analysis is directed. The solution adopted, albeit sometimes without acknowledgment, was to expand the scope of rationality review so as to incorporate at common law significant elements of the principle of proportionality (par. 105).

Secondo il giudice, la soluzione del caso di specie dipende dall'approccio della Corte al bilanciamento operato dall'*Home Secretary* tra il diritto del ricorrente alla cittadinanza britannica e la minaccia derivante alla sicurezza nazionale dalla sua presenza sul territorio. Nel quadro del diritto interno, il diritto alla cittadinanza britannica si colloca in cima ad una ideale «*sliding scale*» (par. 106, *Pham*) dei diritti fundamenta-



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

li; del pari, il diritto alla sicurezza nazionale avverso attacchi terroristici ha potenzialmente la medesima collocazione, variabile tuttavia in ragione della consistenza della minaccia rappresentata dal ricorrente e della eventuale sussistenza di tale minaccia qualora egli perda la cittadinanza britannica. A tal proposito il giudice Sumption ha manifestato espressamente la sua posizione:

The suggestion that at common law the court cannot itself assess the appropriateness of the balance drawn by the Home Secretary between his right to British nationality and the relevant public interests engaged, is in my opinion mistaken. In doing so, the court must of course have regard to the fact that the Home Secretary is the statutory decision-maker, and to the executive's special institutional competence in the area of national security. But it would have to do that even when applying a classic proportionality test such as is required in cases arising under the Convention or EU law (par. 108);

in altri termini, «the cogency of the justification required for interfering with a right will be proportionate to its perceived importance and the extent of the interference» (par. 106).

Dalle *opinions* concorrenti emerge con evidenza come i giudici britannici respingano la netta distinzione tra il test *Wednesbury*, di diritto interno, e il test di proporzionalità, a dimensione europea; il primo ha senza dubbio consentito a lungo di contenere l'arbitrarietà del Giudiziario rispetto all'interpretazione del disposto legislativo; l'applicazione del secondo, più invasivo rispetto all'attività del Legislativo, deve necessariamente fondarsi sulla presunzione di terzietà del Giudiziario ovvero sulla sua capacità di valutare l'opportunità di un suo eventuale *self-restraint*. A ciò si aggiunga l'orientamento contestualista della Corte, fondato sulla



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

differenziazione di ciascun caso in ragione delle sue caratteristiche, che non solo è suscettibile di ostacolare la definizione di un univoco percorso giurisprudenziale, ma affida in via definitiva ai giudici il compito di calibrare qualsiasi interferenza reciproca tra i poteri e le sue ricadute sui diritti fondamentali. Senza dubbio, dunque, oltremania l'imperativo dell'armonizzazione non può intendersi come sganciato dalla pragmaticità britannica, volta alla soluzione di questioni concrete generate dalle dinamiche politico-costituzionali contingenti e condizionata dalle relazioni tra giudici e accademia, come ribadito proprio da Lord Carnwath nel 2013: «we as judges should cut out the theorising and concentrate on doing justice in real cases [...] Generally we should look to the academics to do the theorising, and to put our efforts into a wider context. That way, we can decide the cases, and then they can tell us what we really meant, so that we can make it sound better next time» (Carnwath 2013, 19-20).

6. Sovranità parlamentare e *rule of law*: prospettive evolutive

L'evoluzione normativa in materia di revoca della cittadinanza è parallela al percorso di trasformazione delle nozioni di nazione e cittadino e dei rapporti tra Stato e società.

Pur rievocando l'esilio che nell'antica Grecia era uno strumento alternativo all'esecuzione capitale mentre nell'Inghilterra ottocentesca era funzionale agli obiettivi imperiali di espansione coloniale e consentiva, al contempo, di non sovraffollare le carceri in territorio nazionale, nel XXI secolo le misure di revoca della cittadinanza sono per lo più connes-



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

se all'imperativo della sicurezza nazionale e, annesse all'espulsione dal territorio statale, pongono complesse problematiche generate dalla circostanza per la quale oltre i confini statali non vi è *terra nullius* bensì territorio sovrano di Stati membri dell'UE ovvero di Stati extraeuropei. Inoltre, la revoca della cittadinanza non è concepita unicamente come misura punitiva, ma è integrativa di una giustizia preventiva che ha preso forma nel quadro dell'apparato di misure antiterrorismo⁴⁴: il cittadino, se sospetto terrorista, diviene un nemico, ciò legittimando l'adozione della misura estrema di revoca della cittadinanza che lo rende *enemy alien*. Considerando che, in forza del diritto internazionale, la cittadinanza è irrevocabile qualora l'ipotesi contraria generi apolidia, essa costituisce un "diritto" per tutti, ma un "privilegio" per coloro che possiedano la doppia cittadinanza: nella sua seconda accezione la cittadinanza statale legittima il potere dell'Esecutivo di determinarne la revoca.

Difatti nel Regno Unito, considerata un privilegio⁴⁵, la cittadinanza non è *status* giuridico la cui acquisizione e la cui preservazione è automatica e permanente. Ciò trova fondamento nel tradizionale concetto di *allegiance*, il collante tra *British subjects/aliens* (cittadini britannici o dei domini britannici) e Corona britannica che, prima che la legge regolasse i modi di acquisizione della condizione di *British citizen*, garantiva loro

⁴⁴ Cfr. Macklin (2012, 261-306).

⁴⁵ «Citizenship is a privilege, not a right»: queste le parole dell'*Home Secretary*, Theresa May, in un'intervista rilasciata al *The Guardian* (v. *Theresa May Strips Citizenship from 20 Britons Fighting in Syria*, in *The Guardian*, 23-12-2013, in www.guardian.com). In prospettiva comparata, la nozione di cittadinanza come privilegio e le sue implicazioni in caso di revoca della stessa sono approfonditi in Macklin (2014).



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

protezione in cambio di fedeltà e ossequio. Nella cultura anglosassone, dunque, fedeltà e ossequio erano i presupposti per l'acquisizione della cittadinanza ovvero non era quest'ultima a generare doveri in capo ai soggetti protetti dalla Corona britannica. L'*allegiance* ha costituito un elemento di raccordo comunitario all'interno del Commonwealth fino agli anni sessanta del secolo scorso quando, in concomitanza con le ondate di decolonizzazione, per la prima volta furono introdotte forme di discriminazione nella categoria dei *British subjects*. Ma è con l'ingresso nella CEE nel 1975 che la percezione britannica è cambiata radicalmente: una nuova forma di cittadinanza e nuovi canali di garanzia delle libertà individuali hanno introdotto una nozione di diritti non più concepiti come connessi allo *status* di sudditi della Corona, ma come facenti capo alla persona in quanto tale. Il Regno Unito ha dovuto, pertanto, innovare la sua disciplina in tema di cittadinanza e immigrazione in ragione dell'intensificarsi dei suoi legami con la CEE e, al contempo, della progressiva dissoluzione dei vincoli del Commonwealth, processo nel quale si è innestata l'approvazione del *British Nationality Act 1981* (Torre 2003, 781-799).

Le modifiche alla disciplina in materia di revoca vanno esaminate, dunque, in un contesto ampio: pur sussistendo, infatti, uno stretto nesso tra cittadinanza, immigrazione e sicurezza, l'esperienza britannica dimostra come le norme in materia di cittadinanza siano *in primis* direttrici del raccordo tra istituzioni nazionali e cittadini; talché i poteri di revoca non sono atti di sovranità, ma veicoli di definizione della comunità statale formulati a fini inclusivi/di esclusione (Nyers 2010, 47-60). Pertanto, quando diritto di residenza e diritto di circolazione si sono affrancati dalla cittadinanza come "appartenenza" e "statualità" per assumere un



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

carattere sovrastatale (Ferrajoli 1994, 263-292), nel quadro delle sfide poste dalla globalizzazione e dai fenomeni migratori nonché dalla garanzia sovranazionale e internazionale dei diritti fondamentali, la sovranità statale, compressa dal processo di integrazione e da nuove geometrie del potere, ha sviluppato forme di resistenza all'uniformità proprio sul terreno della disciplina della revoca della cittadinanza, fissando limiti all'interferenza del diritto comunitario e del diritto internazionale con il diritto domestico. Nel caso specifico britannico, esemplificative sono le succitate sentenze *HS2* e *Kennedy*: la prima, a fronte della primazia del diritto comunitario sul diritto interno, ha chiarito che non tutti i principi costituzionali sono cedevoli rispetto al diritto comunitario; con la seconda la Corte ha dichiarato la sostanziale equivalenza tra gli *standard* delle garanzie dei diritti di *common law* e quelli di cui alla Cedu. Insieme alla pronuncia *Pham*, le due sentenze, asserendo l'idoneità dell'ordinamento interno ad offrire garanzie equivalenti a quelle previste dal diritto comunitario e dal diritto internazionale senza violare gli obblighi derivanti dai trattati, sollecitano una più ampia riflessione sulla *Constitution* britannica e sul ruolo delle Corti nel quadro della forma di governo.

In tale contesto si colloca il recentemente approvato *Counter-Terrorism and Security Act 2015*, che consente, nella *Part 1*, al Governo britannico di adottare *temporary exclusion orders* contro un cittadino britannico all'estero impedendo, in tal maniera, il suo rimpatrio nel Regno Unito⁴⁶. L'*order* ha durata biennale e può eventualmente essere rinnovato. Il

⁴⁶ La legge del 2015 costituisce l'epilogo di un percorso normativo efficacemente sintetizzato nella House of Commons Standard Note, *Deprivation of British Citizenship and Withdrawal of Passport Facilities*, 30-1-2015, in www.parliament.uk.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

provvedimento, ideato per impedire il ritorno in patria di cittadini britannici all'estero impegnati nelle fila di eserciti stranieri, si estende anche a coloro che siano sospettati di coinvolgimento in "terrorism", termine la cui vaga e ampia accezione, paventando il rischio di abusi e provvedimenti arbitrari, ha indotto il Governo ad accogliere la proposta di sottoporre ad un limitato *judicial review* preventivo la sua decisione di adottare tale tipologia di *order*.

Il rinnovo dell'*order* ministeriale permane, intanto, privo di limiti e dunque suscettibile di avere durata indefinita, profilando una violazione della garanzia del diritto fondamentale alla cittadinanza e di conseguenza legittimando un'analisi critica del potere parlamentare di incidere così profondamente sull'assetto costituzionale. All'uopo si richiamano le dichiarazioni del giudice Hale, allo stato Vicepresidente della Corte suprema, rilasciate in occasione della *Bryce Lecture 2015* tenuta ad Oxford e intitolata *The Supreme Court in the United Kingdom Constitution: l'edificio costituzionale britannico è cambiato molto* – ha affermato il giudice – rispetto a quello strutturato da Bryce e Dicey intorno al principio della sovranità parlamentare; il *rule of law*, tradizionalmente inteso come principio servente rispetto alla sovranità parlamentare, ad oggi si è gradualmente elevato a principio organizzatore della *Constitution* inglese, ciò determinando un incisivo cambiamento nel ruolo delle Corti che prescinde in verità dall'istituzione della Corte suprema (Hale 2015, 2). Rinviano a numerosi precedenti giurisprudenziali della *House of Lords* e della Corte suprema, il giudice Hale ha ricordato gli attacchi, endosistemici ed extrasistemici, alla sovranità parlamentare registratisi soprattutto sul terreno della garanzia dei diritti, che inevitabilmente hanno accresciuto la centralità delle Corti nella forma di governo: a fronte di un ine-



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

vitabile processo incrementale – che si evince dalla citazione di Lord Hope in *R (Jackson) and Ors v. HM Attorney General* [2005] EWCA Civ 126, [2005] QB 579 aveva dichiarato al par. 107 che «The rule of law enforced by the courts is the ultimate controlling factor upon which our constitution is based... the courts have a part to play in defining the limits of Parliamentary sovereignty», concetto poi ribadito in *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill: Reference by the Counsel General for Wales*⁴⁷ al paragrafo 51 –, Brenda Hale ha concluso il suo discorso con un monito rivolto proprio ai colleghi componenti della Corte suprema: «we must stay true to our judicial oath, 'to do right by all manner of people after the laws and usages of this realm, without fear or favour, affection or ill-will'. We are not making it up as we go along, but building upon the centuries of law and jurisprudence which make up our national narrative»⁴⁸.

⁴⁷ [2015] UKSC 3.

⁴⁸ *Ibidem*, par. 18.



anno VI, n. 1, 2016
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

Bibliografia

Aleinikoff T.A., D. Klusmeyer (cur.) (2001), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Aleinikoff T.A., D. Klusmeyer (cur.) (2002), *Citizenship Policies for an Age of Migration*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Ali Khan A. (2015), *The Limits of European Union Law: Terrorism, Statelessness and Deprivation of Citizenship*, in www.ssrn.com.

Bonner D., R. Cholewinski (2007), *The Response of the United Kingdom's Legal and Constitutional Orders to the 1991 Gulf War and the Post -9/11 'War' on Terrorism*, in E. Guild, A. Baldaccini (cur.), *Terrorism and the Foreigner*, Leiden: Brill, pp. 123-175.

Carnwath (Lord) (2013), *From Judicial Outrage to Sliding Scales—Where Next for Wednesday?*, in www.supremecourt.uk, pp. 19-20.

Craig P. (2013), *The Nature of Reasonableness*, in *Current Legal Problem*, p. 131 ss.

De Ruggiero L. (1984), *Il giudice e la legge: un problema aperto. Sul concetto di precomprensione*, in *Politica del diritto*, p. 577 ss.

Ferrajoli L. (1994), *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (cur.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari: Laterza, pp. 263-292.

Forcese C., Crépeau F. (cur.) (2012), *Terrorism, Law and Democracy: 10 Years After 9/11*, Montreal: Canadian Institute for the Administration of Justice.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

Fransman L. (2011), *Fransman's British Nationality Law*, 3^a ed., Bloomsbury Publishing PLC.

Fripp E., R. Moffat, E. Wilford (2014), *The Law and Practice of Expulsion and Exclusion from the United Kingdom: Deportation, Removal, Exclusion and Deprivation of Citizenship*, Oxford: Hart Publishing.

Galetta D.-U., *Principio di proporzionalità [dir. amm.]*, in www.treccani.it.

Gibney M. (2013), 'A Very Transcendental Power': *Denaturalisation and the Liberalisation of Citizenship in the United Kingdom*, in *Political Studies*, pp. 637-655.

Goodwin-Gill G.S. (2014), *Mr Al-Jedda, Deprivation of Citizenship, and International Law*, Revised draft of a paper presented at a Seminar at Middlesex University on 14 February 2014, in www.parliament.uk.

Guild E., A. Baldaccini (eds.) (2007), *Terrorism and the Foreigner*, Leiden: Brill.

Hale B. (2015), *The Bryce Lecture 2015: The Supreme Court in the United Kingdom Constitution*, in www.supremecourt.org.

Hansen R., P. Weil (cur.) (2001), *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, New York: Palgrave.

Hansen R., P. Weil (cur.) (2002), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the US and Europe: The Reinvention of Citizenship*, New York: Berghahn.

Harvey A. (2014), *Recent Developments on Deprivation of Nationality on Grounds of National Security and Terrorism Resulting in Statelessness*, in *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, pp. 339-341.

House of Commons Standard Note (2015), *Deprivation of British Citizenship and Withdrawal of Passport Facilities*, 30 Jan, in www.parliament.uk.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

Howard M.M. (2006), *Comparative Citizenship: An Agenda for Cross-national Research*, in *Perspectives on Politics*, pp. 443-455.

Howard M.M. (2010), *The Impact of the Far Right on Citizenship Policy in Europe: Explaining Continuity and Change*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, pp. 735-751.

Kingston R. (2005), *The Unmaking of Citizens: Banishment and the Modern Citizenship Regime in France*, in *Citizenship Studies*, pp. 23-40.

Kiwan D. (2008), *A Journey to Citizenship in the United Kingdom*, in *International Journal on Multicultural Societies*, p. 60 ss.

Macklin A. (2012), *Stuck at the Border: Ten Years after 9/11*, in C. Forcese, F. Crépeau (cur.), *Terrorism, Law and Democracy: 10 Years After 9/11*, Montreal: Canadian Institute for the Administration of Justice, pp. 261-306.

Macklin A. (2014), *Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien*, in *Queen's Law Journal*, p. 1 ss.

Majid H. (2008), *Protecting the Right to Have Rights: The Case of Section 56 of the Immigration, Asylum and Nationality Act 2006*, in *Immigration, Asylum and Nationality Law*, p. 27 ss.

Mance (Lord) (2007), *The Common Law and Europe: Differences of Style or Substance and Do They Matter?*, Holdsworth Club of the University of Birmingham, in <http://www.birmingham.ac.uk>.

Mantu S. (2014), *Citizenship Deprivation in the United Kingdom*, in *Tilburg Law Review*, pp. 163-170.

Mantu S. (2015), *Citizenship in Time of Terror: Citizenship Deprivation in the UK*, Paper prepared for ECPR Standing Groups, Warsaw 29 March-2 April 2015, in <https://ecpr.eu>.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

Martino P. (2014), «*Now it is our time to speak*»: *i giudici supremi del Regno Unito e il dialogo rivelatore*, in Id. (cur.), *I giudici di common law e la (cross)fertilization: i casi di Stati Uniti d'America, Canada, Unione Indiana e Regno Unito*, Santarcangelo di Romagna (RN): Maggioli, pp. 83-117.

Mattei U. (2014), *Il modello di common law*, Torino: Giappichelli.

Nyers P. (2010), *Dueling Designs: The Politics of Rescuing Dual Citizens*, in *Citizenship Studies*, pp. 47-60.

Pound R. (1919), *The Administrative Application of Legal Standards*, in *Reports of American Bar Association*, XLIV, p. 445 ss.

Pound R. (1933), *Hierarchy of Sources and Forms in Different Systems of Law*, in *Tulane Law Review*, p. 475 ss.

Sandulli A. (1995), *Eccesso di potere e controllo di proporzionalità. Profili comparati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, pp. 329-370.

Selmadji L. (2015), *La portée limitée de l'arrêt ROTTMANN (CJUE, 2 mars 2010) à la lecture de la décision de la Cour Suprême Britannique dans l'arrêt PHAM (25 mars 2015). La place du droit de l'Union Européenne dans le contentieux de la nationalité*, in <http://blogs.u-paris10.fr/>.

Torre A. (2003), *Cittadinanza, immigrazione e condizione degli stranieri nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, pp. 781-799.

UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Stateless Persons*, 28-9-1954, United Nations, Treaty Series, vol. 360, p. 117 ss., in www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Expert Meeting - The Concept of Stateless Persons under International Law ('Prato Conclusions')*, May 2010, in www.refworld.org/docid/4ca1ae002.html.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on Statelessness No. 1: The definition of 'Stateless Person' in Article 1(1) of the 1954*



anno VI, n. 1, 2016
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

Convention relating to the Status of Stateless Persons, 20-2-2012, HCR/GS/12/01, in www.refworld.org/docid/4f4371b82.htm.

Vonk O. (2012), *Dual Nationality in the European Union: A Study on Changing Norms in Public and Private International Law and in the Municipal laws of Four EU Member States*, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.

Zolo D. (cur.) (1994), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari: Laterza.

Zagrebelsky G. (1992), *Il diritto mite*, Torino: Einaudi.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sulla giurisprudenza

Abstract

The UK Supreme Court on Citizenship Revocation and National Security: the Case of Pham

The comment regards the issues of statelessness and citizenship revocation as discussed by the British judges. In the case of Pham, the Supreme Court unanimously dismissed a suspected terrorist's appeal which held that Pham was a Vietnamese national at the time the Home Secretary deprived him of his British citizenship. The key issue for the court was whether the British Nationality Act 1981 prevented the Home Secretary from depriving Pham of British citizenship because making an order of that nature would cause him to become stateless. In the Supreme Court, Pham argued that the deprivation decision was disproportionate and unlawful under EU law. However, the court did not find it necessary to resolve the dispute about EU law.

The judgment emphasizes the British Government's powers to revoke the citizenship right to fight terrorism; however the Court defines a space of discussion about issues of EU law and its relation with domestic law by showing the increasing role of judges in the British form of government.

Keywords: National/European Citizenship, terrorism, UK Supreme Court.