



# La revoca della cittadinanza tra sicurezza nazionale e diritti. Note a margine del caso *Shamima Begum*

di Maria Dicosola \*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il caso *Shamima Begum*. – 3. La cittadinanza è un diritto o un privilegio? La revoca della cittadinanza tra discrezionalità del Segretario di Stato e limiti giurisdizionali. – 4. La revoca della cittadinanza tra discrezionalità del Segretario di Stato e diritto ad un'udienza equa: il caso *Begum*. – 5. Osservazioni conclusive.

## 1. Introduzione

Il 26 febbraio 2021, con sentenza *R (on the application of Begum) v. Special Immigration Appeals Commission*<sup>1</sup>, la Corte Suprema britannica si è pronunciata nel caso relativo alla revoca della cittadinanza disposta a carico di

\* Professoressa associata in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Bari «A. Moro». Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*); versione definitiva ricevuta il 4 agosto 2021.

<sup>1</sup> *R (on the application of Begum) (Appellant) v Special Immigration Appeals Commission (Respondent) R (on the application of Begum) (Respondent) v Secretary of State for the Home Department (Appellant) Begum (Respondent) v Secretary of State for the Home Department (Appellant)*[2021] UKSC 7.



Shamima Begum, una cittadina inglese per nascita sul territorio, che, nel 2015, all'età di 15 anni, si reca in Siria per unirsi all'Isis. Nell'accogliere il ricorso del Segretario di Stato contro le sentenze pronunciate in secondo grado dalla Corte d'Appello e della *Divisional Court*<sup>2</sup>, i giudici supremi hanno confermato la legittimità della revoca, disposta mentre la destinataria si trovava ancora in Siria, in un campo profughi. Vengono invece rigettati definitivamente i motivi di ricorso presentanti da Begum, secondo i quali il provvedimento, impedendole di fare rientro nel Regno Unito, la esponeva al rischio di subire maltrattamenti e alla violazione dei diritti fondamentali, tra i quali, in particolare, il diritto a un'udienza equa nell'ambito del procedimento giudiziario contro la decisione di denazionalizzazione. La sentenza, che ha ricevuto ampia eco nei media britannici e internazionali, suggerisce alcune riflessioni in merito alle problematiche connesse con la revoca della cittadinanza nel Regno Unito, misura progressivamente ampliata a garanzia dell'interesse pubblico alla sicurezza nazionale, nel contesto delle politiche di contrasto al terrorismo.

In effetti, a partire dagli attentati dell'11 settembre 2001, e soprattutto a seguito dell'istituzione del c.d. "Stato islamico" (Vedaschi 2016), il fenomeno del terrorismo di matrice *jihadista* rappresenta una delle più gravi minacce alla sicurezza nazionale degli Stati. Negli ultimi anni, tra le misure volte a prevenire e contrastare la minaccia terroristica, molti Paesi hanno introdotto, sulla base di un'interpretazione estensiva della risoluzione delle Nazioni Unite n. 2178 del 24 settembre 2014, la revoca della

<sup>2</sup> *R (Begum) v Special Immigration Appeals Commission (UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism intervening)* [2020] EWCA Civ 918; [2020] 1 WLR 4267.



cittadinanza come sanzione nei confronti di cittadini radicalizzati (Le-poutre 2020). Si tratta, come è evidente, di una misura di particolare severità, basata sull'idea in base alla quale la cittadinanza non sia l'oggetto di un diritto, ma un privilegio (Raimondo 2019), fondato su contratto, che può essere legittimamente risolto qualora venga meno il legame di fedeltà tra l'individuo e l'ordinamento (Macklin 2015). L'applicazione di tale misura, che riafferma il principio per cui la cittadinanza rientra pienamente nel *domain réservé* degli Stati, nonostante l'introduzione, nel diritto internazionale, di regole volte a garantire il diritto alla cittadinanza degli individui (Panella 2015, 2012), richiede pertanto il rispetto di rigide garanzie, volte a bilanciare ragionevolmente l'interesse pubblico alla sicurezza con i diritti fondamentali dell'individuo che ne sia destinatario (Casiello 2017). Al contrario, qualora tale bilanciamento non sia assicurato, la revoca della cittadinanza rischia di tradire i valori sui quali gli stessi Stati liberali sono fondati (Joppke 2016).

Nel panorama del diritto comparato, il Regno Unito si distingue per la particolare ampiezza dei poteri concessi al Segretario di Stato nel disporre la revoca della cittadinanza e, specularmente, per le ridotte garanzie per l'individuo che ne sia destinatario, con riferimento, non solo, in via diretta, al diritto alla cittadinanza, ma anche, in via indiretta, alla violazione di ulteriori diritti fondamentali, per effetto dell'adozione del provvedimento. La Corte Suprema, dopo alcuni iniziali tentativi volti a contrapporre ai poteri di revoca il diritto alla cittadinanza, ne ha tuttavia confermato la costituzionalità, sulla base del principio in base al quale il diritto alla cittadinanza può essere oggetto di bilanciamento con l'interesse pubblico alla sicurezza nazionale. Con la sentenza in commento, la Corte ag-



giunge un ulteriore tassello al percorso di legittimazione dei poteri di revoca nel contesto del contrasto al terrorismo, in relazione alle problematiche derivanti dall'applicazione delle misure di denazionalizzazione. La Corte, in effetti, non rimettendo in discussione l'interpretazione restrittiva già consolidata nella giurisprudenza precedente sulla violazione diretta del diritto alla cittadinanza, precisa che il provvedimento di revoca è legittimo anche qualora la sua adozione mentre il destinatario si trovi al di fuori del territorio britannico determini la conseguente violazione di ulteriori diritti fondamentali. Tali conclusioni si fondano sul presupposto in base al quale, come sottolineano i giudici supremi, nell'esercizio del potere di denazionalizzazione la discrezionalità del Segretario di Stato è piena e si giustifica in considerazione dell'eccezionale gravità delle circostanze nelle quali è esercitato. La pronuncia, dunque, suggerisce alcune riflessioni sugli aspetti problematici relativi non solo all'interpretazione restrittiva del diritto alla cittadinanza nel Regno Unito, ma anche all'ampiezza della discrezionalità riconosciuta al Segretario di Stato nell'esercizio dei poteri di revoca.

## **2. Il caso *Shamima Begum***

Come anticipato, la sentenza della Corte Suprema del 26 febbraio 2021 trae origine dall'adozione di un provvedimento di revoca della cittadinanza disposto dal Segretario di Stato britannico, il 19 febbraio 2019, per motivi di interesse pubblico, nei confronti di Shamima Begum, mentre quest'ultima si trovava in un campo profughi in Siria. L'adesione all'Isis



e il viaggio in Siria, infatti, vengono considerati prove sufficienti per dedurre la radicalizzazione della cittadina, e dunque motivo di grave pericolo per la sicurezza nazionale, tale da giustificare la denazionalizzazione ai sensi dell'art. 40 del *British Nationality Act* (BNA).

Il 3 maggio dello stesso anno, Begum richiede l'autorizzazione a rientrare nel Regno Unito per diverse motivazioni, legate tra l'altro alla violazione dei diritti previsti dallo *Human Rights Act*, la legge che incorpora nell'ordinamento britannico la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il cui rispetto si impone nei confronti degli organi dell'amministrazione pubblica, ex art. 6 della legge. La richiesta viene tuttavia rigettata dal Segretario di Stato per motivi procedurali e di merito<sup>3</sup>.

Sia il provvedimento di revoca della cittadinanza che il diniego dell'autorizzazione a entrare nel Regno Unito vengono pertanto impugnati dalla ricorrente, nell'ambito di tre diversi procedimenti, in primo grado, innanzi alla *Special Immigration Appeals Commission* (SIAC)<sup>4</sup> e alla Corte Amministrativa. Nei ricorsi, si lamenta non solo, in senso stretto, la violazione del diritto alla cittadinanza, ma anche la violazione dei diritti fondamentali, per effetto dell'adozione del provvedimento mentre quest'ultima si

<sup>3</sup> Sul piano formale, infatti, la richiesta viene respinta in quanto la richiedente aveva rifiutato di fornire le impronte digitali e una fotografia, necessarie per l'avvio del procedimento. Quanto al merito, secondo il Segretario di Stato, la Cedu non doveva ritenersi applicabile nel caso di specie, e, anche qualora fosse stata ritenuta applicabile, non vi era alcuna prova che il diniego della richiesta di ingresso nel Regno Unito ne avrebbe determinato la violazione.

<sup>4</sup> Come si vedrà meglio in seguito, la SIAC è una commissione speciale competente a deliberare, sulla base di una procedura riservata, sui ricorsi contro provvedimenti di revoca della cittadinanza, nei casi in cui il Segretario di Stato abbia disposto l'esclusione del diritto di ricorso presso le corti ordinarie.



trovava in Siria e del diniego dell'autorizzazione a rientrare nel Regno Unito. In particolare, come si sottolinea nei ricorsi, il provvedimento di revoca della cittadinanza, costringendo Begum a permanere nel campo profughi siriano, da una parte, la esponeva a condizioni di vita estremamente precarie e al rischio concreto di subire maltrattamenti e, dall'altra, le impediva di esercitare efficacemente il diritto di difesa nell'ambito del procedimento giudiziario contro il provvedimento. I ricorsi vengono rigettati in primo grado<sup>5</sup>, ma accolti in secondo grado, integralmente dalla Corte d'Appello e parzialmente dalla *Divisional Court*, con riferimento al profilo dell'adozione del provvedimento mentre la giovane si trovava al di fuori del territorio britannico. L'effetto delle due sentenze, combinate, è dunque quello di consentire a Shamima Begum di fare rientro nel Regno Unito, allo scopo di partecipare personalmente alla propria difesa nell'ambito del procedimento giudiziario.

Le decisioni, tuttavia, sono state impugnate dal Segretario di Stato innanzi alla Corte Suprema, che ha accolto integralmente il ricorso, pronunciandosi all'unanimità con la sentenza in commento. In particolare, i giudici supremi hanno giudicato la sentenza della Corte d'Appello viziata per motivi sia procedurali che di merito. Sul piano procedurale, con riferimento al procedimento contro la revoca della cittadinanza, la sentenza della Corte d'Appello, a giudizio della Corte Suprema, viola il principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, in quanto il profilo della violazione dell'art. 6 dello *Human Rights Act*, che costituiva l'oggetto del ricorso, non è invece considerato nella sentenza della Corte d'Appello.

<sup>5</sup> *Begum v Secretary of State for the Home Department* (Appeal No SC/163/2019) [2020] HRLR 7; *R (Begum) v Secretary of State for the Home Department* [2020] EWHC 74 (Admin).



Con riferimento ai profili sostanziali, i giudici supremi ritengono che la sentenza sia viziata poiché, nell'accogliere il ricorso, la Corte d'Appello si è pronunciata nel merito di una decisione del Segretario di Stato che non può essere oggetto di controllo giurisdizionale, in quanto affidata alla sua discrezionalità. In effetti, la discrezionalità del Segretario di Stato in materia di revoca della cittadinanza e di autorizzazione all'ingresso nel Regno Unito, secondo la Corte Suprema, è piena e legittimata dal Parlamento, nei cui confronti è democraticamente responsabile. Inoltre, come sostenuto dai giudici supremi, la Corte d'Appello ha erroneamente stabilito che, nel caso di conflitto tra il diritto a un'udienza equa e la sicurezza nazionale, debba prevalere il primo. Al contrario, il diritto ad un'udienza equa è destinato a cedere qualora, come nel caso di specie, tale diritto debba essere bilanciato con contrapposti interessi pubblici di vitale rilevanza. Alla luce di queste considerazioni, nel caso *Begum*, l'unica soluzione possibile, a giudizio della Corte Suprema, è quella della sospensione l'appello fino a che la ricorrente non sia nelle condizioni di prendere parte attivamente al processo, senza che la sicurezza pubblica, al contempo, sia compromessa. La Corte riconosce espressamente come tale soluzione non possa essere considerata "perfetta", ma la considera l'unica possibile alla luce di un dilemma come quello del caso sottoposto al suo esame.

Le conclusioni della sentenza, dunque, si incentrano, da una parte, sulla discrezionalità del Segretario di Stato nel disporre dei poteri di revoca, e, dall'altra sul principio in base al quale i diritti fondamentali dell'individuo possano essere destinati a cedere nel caso di bilanciamento con interessi pubblici contrapposti, tra i quali la sicurezza nazionale occupa un ruolo di primo piano. Nell'elaborare tali argomentazioni, come



si vedrà nei paragrafi seguenti, la Corte mostra di seguire il *fil rouge*, delineato nella sua giurisprudenza precedente, in base al quale la risposta più efficace alla minaccia del terrorismo è costituita dall'ampiezza dei poteri degli organi dell'Esecutivo, anche a costo della limitazione dei diritti fondamentali, tra cui, in primo luogo, lo stesso diritto alla cittadinanza.

### **3. La cittadinanza è un diritto o un privilegio? La revoca della cittadinanza tra discrezionalità del Segretario di Stato e limiti giurisdizionali**

Fino al 1914, nel Regno Unito la cittadinanza, espressione di *perpetual allegiance* tra individuo e sovrano, non era considerata revocabile. Non a caso, il tentativo del Governo Gladstone di proporre un disegno di legge sulla base del quale fosse attribuito al Segretario di Stato il potere di revocare la naturalizzazione, definito da Lord Haughton «a very transcendental power – more than ought to be entrusted to any man», fu rigettato (Gibney 2013).

Tuttavia, nell'imminenza dell'ingresso del Regno Unito nella Prima Guerra Mondiale, il clima di ostilità nei confronti degli stranieri e dei cittadini naturalizzati – in modo particolare di origine tedesca – si è tradotta nell'adozione, nel 1914, da una parte, dell'*Alien Restoration Act*, che facilitava la deportazione in massa di stranieri sospettati di avere legami con le potenze nemiche e, dall'altra, del *British Nationality Act*, che prevedeva la revoca della naturalizzazione, qualora acquisita con frode. I poteri di revoca della cittadinanza sono stati ampliati con il *British National and Status of Aliens Act*, del 1918, in base al quale il Segretario di Stato avrebbe





potuto disporre la denaturalizzazione qualora avesse ritenuto che la permanenza dell'individuo nella comunità dei cittadini fosse «not conducive to the public good». In particolare, la revoca poteva essere disposta per “effettivo trasferimento di fedeltà”, che si desumeva nel caso di residenza all'estero per più di cinque anni a partire dalla naturalizzazione, dimostrazione di “cattivo carattere” al momento della naturalizzazione, comportamento criminale e infedeltà al sovrano britannico. Più in generale, il Segretario di Stato poteva annullare il certificato di naturalizzazione qualora il cittadino «had shown himself, by act or by speech, to be disaffected or disloyal to His Majesty».

La giustificazione teorica del potere di revoca della naturalizzazione si basava sul principio in base al quale la cittadinanza acquistata dopo la nascita non fosse un diritto ma un privilegio che presupponeva la stipula di un contratto tra l'individuo e lo Stato, dal quale derivavano diritti ed obblighi reciproci. In particolare, la naturalizzazione, come sostenuto nel dibattito parlamentare che ha preceduto l'adozione della misura, presupponeva la generica dichiarazione da parte del soggetto di possedere una buona indole<sup>6</sup> e la promessa di assumere comportamenti corretti nonché di dimostrare fedeltà allo Stato. La violazione di tali promesse avrebbe determinato la revoca della concessione del privilegio della cittadinanza britannica.

Il *British National Act* del 1948, se da una parte estendeva anche ai cittadini per registrazione la possibilità della revoca della cittadinanza nel

<sup>6</sup> *Good character*, nel linguaggio giuridico britannico, correntemente in uso con riferimento ai requisiti per ottenere la cittadinanza per naturalizzazione.



caso di frode o misrappresentazione, dall'altra restringeva i casi denaturalizzazione, prevedendola esclusivamente nel caso di mancanza di fedeltà, collaborazione con paesi nemici, atti criminali e acquisto fraudolento della cittadinanza.

Ad ogni modo, salvo che in certi casi relativi ad attività di spionaggio sia nel corso delle due guerre mondiali sia durante la Guerra Fredda, il potere di revoca della cittadinanza ha trovato limitata attuazione e a partire dagli anni Settanta del XX secolo era ormai caduto in disuso (Troy 2019).

Per questa ragione, il dibattito parlamentare sulla conferma, nel *British Nationality Act* del 1981, del potere del Segretario di Stato di revocare la cittadinanza acquistata per naturalizzazione e registrazione, è stato lungo e complesso. Tale competenza, tuttavia, è stata prevista, sempre sulla base dell'idea secondo la quale ai cittadini naturalizzati o registrati è concesso un privilegio, che può essere soppresso nel caso di comportamenti incompatibili con il dovere di fedeltà nei confronti dello Stato. Nelle parole di Lord McKay, «Citizenship is a privilege, and we think it reasonable that there should be power in the last resort to deprive someone who has voluntarily sought our citizenship (...) and who then acts against the interests of this country or behaves in a way that brings discredit on the grant of citizenship to him» (Gibney 2014, 330). Sulla base dell'art. 40 BNA nella sua originaria formulazione, così, si attribuiva al Segretario di Stato il potere di revoca della cittadinanza nel caso di frode, falsa rappresentazione o occultamento di fatti materiali nel corso del processo di naturalizzazione o registrazione<sup>7</sup>. La disposizione, ad ogni modo, non ha determinato

<sup>7</sup> Art. 40(1) BNA 1981: «Subject to the provisions of this section, the Secretary of State may by order deprive any British citizen to whom this subsection applies of his British



l'immediato rafforzamento del potere di revoca della cittadinanza, sul quale però si è riaperto un acceso dibattito nel 2001, nel contesto, da una parte, della crisi delle politiche multiculturali che hanno trovato espressione in particolare negli scontri etnici nella città di Oldham, e, dall'altra, dall'emergenza determinata dal terrorismo, innescata dagli attacchi alle Torri Gemelle dell'11 settembre.

È stato in tale clima che, con il White Paper *Secure Borders, Safe Haven*, si è aperto il dibattito che ha condotto all'adozione, nel 2002, del *Nationality, Immigration and Asylum Act*, il quale, oltre a rafforzare in senso restrittivo le condizioni per l'accesso alla naturalizzazione, ha ampliato i casi di revoca della cittadinanza. Il NIA ha inaugurato d'altra parte un processo di progressivo rafforzamento dei poteri di revoca della cittadinanza, che si è realizzato dapprima con l'*Immigration, Asylum and Nationality Act* del 2006 e successivamente con l'*Immigration Act* del 2014 (Gibney 2014).

In particolare, il *Nationality, Immigration and Asylum Act* del 2002 ha notevolmente ampliato la discrezionalità del Segretario di Stato nel disporre la revoca della cittadinanza, sostituendo i casi elencati nella versione originaria dell'art. 40 del *British Nationality Act* con una clausola generale, che prevede l'applicazione di tale misura ogni qual volta il Segretario di Stato ritenga che un cittadino abbia agito in modo «seriously prejudicial to the interests of the UK». La discrezionalità del Segretario di Stato è inoltre ulteriormente rafforzata dalla possibilità di escludere il diritto di ricorso amministrativo presso le Corti ordinarie contro le decisioni

citizenship if the Secretary of State is satisfied that the registration or certificate of naturalisation by virtue of which he is such a citizen was obtained by means of fraud, false representation or the concealment of any material fact».



di revoca, qualora siano state assunte sulla base di prove che devono restare riservate ovvero per esigenze di sicurezza nazionale. In tali ipotesi, resta a disposizione dell'individuo privato della cittadinanza il ricorso alla *Special Immigration Appeals Commission*, una commissione speciale che però, deliberando sulla base di una procedura riservata, non offre le stesse garanzie delle Corti ordinarie in merito al rispetto delle regole del giusto processo (Weil, Handler 2018)<sup>8</sup>.

Dal 2002, la revoca può essere disposta non solo nei confronti dei cittadini naturalizzati e registrati, ma anche nei confronti di coloro che abbiano acquistato la cittadinanza *iure soli*. In tal modo, la riforma ha segnato il *revival* di un potere, che dagli anni settanta dello scorso secolo era dormiente, e che trova ampia applicazione soprattutto nei confronti di cittadini britannici radicalizzati che partecipano ad atti terroristici di matrice islamica (McGuinness, Gower 2017).

Si tratta di misure adottate allo scopo di offrire maggiori garanzie di sicurezza nazionale, a giudizio dei Governi dell'epoca minacciata, sul piano interno, da una insoddisfacente integrazione tra comunità diverse accomunate dal possesso della cittadinanza britannica ma contrapposte sulla base di culture di riferimento spesso incompatibili, e, sul piano internazionale, dalle problematiche della radicalizzazione e del terrorismo. Due fenomeni distinti ma fortemente interconnessi ai quali si rispondeva sulla base della teoria – già inaugurata in occasione delle prime misure di revoca della cittadinanza – secondo la quale tale status non si configuri

<sup>8</sup> Sulle problematiche derivanti dal procedimento innanzi alla SIAC, si veda il rapporto della House of Commons, Constitutional Affairs Committee, *The operation of the Special Immigration Appeals Commission (SIAC) and the Use of Special Advocates*, Seventh Report of Session 2004-05, vol. I, 3 aprile 2005, HC 323-I.



come un diritto incondizionato, ma come un privilegio, non solo qualora sia acquisita dopo la nascita ma anche quando sia acquisito *iure soli*. In entrambi i casi, infatti, la cittadinanza è ritenuta espressione di integrazione nella comunità nazionale<sup>9</sup> e può essere revocata qualora ne vengano meno i presupposti (Mantu 2015). In effetti, l'ampliamento dei poteri di revoca e l'irrigidimento delle condizioni per l'acquisto della cittadinanza rappresentano due facce della medesima medaglia (Puzzo 2016) e due fenomeni che affondano nella negazione del diritto alla cittadinanza le loro radici.

Inizialmente le Corti, pur non opponendo esplicitamente il diritto alla cittadinanza all'espansione dei poteri di revoca del Segretario di Stato, ne hanno tuttavia circoscritto l'ambito di applicazione. In tal senso, la Corte di Appello, nel caso *Hicks*, nel 2006, ha escluso che il Segretario di Stato possa avviare una procedura di registrazione e, contestualmente, disporre la revoca della cittadinanza per fatti che si siano verificati prima dell'acquisto della cittadinanza. Secondo la Corte, infatti, il potere di revoca presuppone il venir meno del rapporto di fedeltà tra l'individuo e lo Stato, che si può configurare solo in seguito all'acquisto della cittadinanza e dunque può essere riferito esclusivamente a fatti successivi a tale evento<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Come affermato nel libro bianco *Secure Borders, Safe Haven. Integration with Diversity in Modern Britain*, 2002.

<sup>10</sup> Supreme Court of Judicature, Court of Appeal (Civil Division), *Secretary of State for the Home Department v. David Hicks*, 12 aprile 2006, [2006] EWCA Civ 400. Il caso riguardava un cittadino australiano, il quale, durante la detenzione nel carcere di Guantanamo per reati di stampo terroristico, aveva richiesto la cittadinanza britannica per naturalizzazione. Il Segretario di Stato, pur non negando la registrazione in quanto il richiedente possedeva i requisiti previsti dalla legge, avviava tuttavia contestualmente la procedura di



Il caso *Hicks* tuttavia non ha prodotto effetti concreti, in quanto, nello stesso anno della decisione, con l'*Immigration, Nationality and Asylum Act* – adottato nel contesto dell'ulteriore inasprimento delle misure di contrasto al terrorismo a seguito dell'attentato di Londra del 2005 – l'art. 40 BNA è stato nuovamente modificato: sulla base del testo, così come riformato nel 2006, la revoca della cittadinanza può essere disposta ogni qual volta il Segretario di Stato ritenga che tale misura sia «conductive to the public good». Oltrepassando il limite dell'interconnessione tra l'adozione di comportamenti pregiudizievoli per gli interessi del Regno Unito e la revoca della cittadinanza, la riforma così ha permesso, da una parte, di ampliare la discrezionalità del Segretario di Stato e, dall'altra, di disporre la revoca anche con riferimento a fatti commessi prima dell'acquisto della cittadinanza. Sulla base della legge così riformata, dunque, superando la sentenza della Corte d'Appello, il Segretario di Stato ha potuto legittimamente revocare la cittadinanza britannica a carico di Hicks.

Ad ogni modo, nella fondamentale decisione nel caso *Al-Jedda* del 2013, la Corte Suprema britannica – in quella che appariva come una battaglia tra Parlamento e Corti – ha nuovamente stabilito i limiti entro i quali il potere di revoca del Segretario di Stato deve essere esercitato, affermando il principio secondo il quale tale competenza debba rispettare il diritto alla cittadinanza dell'individuo, che si traduce nel divieto di apolidia. La Corte ha infatti dichiarato che la revoca della cittadinanza, qualora determini l'apolidia dell'individuo, costituisce una violazione del diritto alla

revoca della cittadinanza, ritenendo che Hicks avesse agito arrecando serio pregiudizio agli interessi vitali del Regno Unito, come previsto dall'art. 40 BNA.



cittadinanza, così come previsto dall'art. 15 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo. In particolare, nell'opinione di Lord Wilson<sup>11</sup> si richiama la definizione del diritto alla cittadinanza come «the man's basic right for it is nothing less than the right to have rights», nella celebre dissenting opinion del giudice Warren nel caso *Perez v. Brownell* della Corte Suprema statunitense. Come precisano i giudici supremi britannici – secondo una formulazione che ricorda la definizione del diritto alla cittadinanza come diritto all'identità personale introdotta nella giurisprudenza delle Corti sovrastatali regionali<sup>12</sup> – il diritto ad avere diritti è tanto più fondamentale in quanto «a person's right to have rights stems (...) from his existence as a human being»<sup>13</sup>. Per escludere il contrasto tra la decisione di revoca e il diritto alla cittadinanza è necessario, a giudizio della

<sup>11</sup> Alla quale aderiscono Lord Neuberger, Lady Hale, Lord Mance e Lord Carnwath.

<sup>12</sup> L'idea che il diritto alla cittadinanza abbia una natura strumentale, funzionale alla tutela del nucleo duro dei diritti fondamentali della persona, che include, in modo particolare, il diritto all'identità personale, emerge con chiarezza in tutta la giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti dell'uomo, della Corte europea dei diritti dell'uomo e della giurisprudenza regionale africana. Si veda, *ex multis*, Corte IDU, *Case of Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic*, 2014; Corte EDU, *Case of Genovese v. Malta*, Application n. 53124/09, 11 ottobre 2011; Commissione africana di esperti sui diritti e il benessere dell'infanzia (ACERWG), *Institute for Human Rights and Development in Africa and Open Society Justice Initiative on Behalf of Children of Nubian Descent in Kenya v. The Government of Kenya*, n. 002/Com/002/2009.

<sup>13</sup> Corte Suprema RU, *Secretary of State for the Home Department (Appellant) v Al-Jedda (Respondent)*, 9 ottobre 2013, [2013] UKSC 62, § 12.



Corte, che l'individuo possieda una cittadinanza ulteriore rispetto a quella britannica<sup>14</sup>.

La Corte Suprema britannica, così, nella sua giurisprudenza in merito ai poteri di revoca, mostra di riconoscere il diritto alla cittadinanza, aderendo tuttavia alla concezione minima che lo individua esclusivamente nel divieto di apolidia, che peraltro viene inteso con esclusivo riferimento all'apolidia di diritto, restando escluso qualsiasi divieto di generare situazioni di apolidia di fatto (Mantu 2014). La revoca della cittadinanza, in tal senso, non è considerata legittima esclusivamente nel caso in cui determini la perdita dell'unica cittadinanza dell'individuo, sul piano formale, mentre è consentita nelle ipotesi in cui determini l'apolidia di fatto, che si verifica qualora il soggetto sia in possesso di una seconda cittadinanza, ma quest'ultima sia oggetto di contestazione da parte dello Stato di riferimento, ovvero qualora, l'individuo, nonostante il possesso di tale *status*,

<sup>14</sup> Il caso trae origine dal ricorso presentato da Al-Jedda, un cittadino britannico naturalizzato, di origini irachene, che nel 2004 si reca in Iraq, dove viene arrestato per sospetta adesione ad un gruppo terroristico. Dopo il rilascio, si reca in Turchia, dove viene informato che il Segretario di Stato ha disposto nei suoi confronti la revoca della cittadinanza britannica ex art. 40 BNA. Al-Jedda presenta ricorso alla SIAC, sostenendo che il provvedimento lo avrebbe reso apolide, in quanto l'acquisto della cittadinanza britannica aveva determinato, sulla base della legislazione irachena, la perdita della cittadinanza dell'Iraq. Il ricorso, rigettato in primo grado dalla SIAC, viene accolto dalla Corte d'Appello. Il Segretario di Stato, tuttavia, presenta ricorso alla Corte Suprema, sostenendo che, in base ad una legge in vigore dal 2004 al 2006, Al-Jedda avrebbe potuto richiedere ed ottenere nuovamente la cittadinanza irachena. La revoca della cittadinanza britannica, dunque, avrebbe determinato l'effetto di rendere Al-Jedda apolide, ma esclusivamente a causa della sua inerzia nel richiedere la cittadinanza del suo Paese origine. Per queste ragioni, la revoca doveva ritenersi legittima. La Corte Suprema rigetta il ricorso, ritenendo al contrario che, ai fini dell'esclusione della violazione del divieto di apolidia, è necessario che l'individuo possieda effettivamente una seconda cittadinanza.





si veda ad ogni modo negare i diritti che ne derivino, o non disponga dei documenti idonei a provarla.

È coerente con tale approccio anche la giurisprudenza della SIAC: uno dei pochi motivi di accoglimento dei ricorsi da parte della Commissione, infatti, è rappresentato dalla circostanza per cui dalla revoca della cittadinanza derivi l'apolidia di diritto dell'individuo. Nel caso *Abu Hamza* del 2010<sup>15</sup>, infatti, la Commissione accoglie un ricorso contro la revoca della cittadinanza, in quanto il provvedimento avrebbe determinato l'apolidia di diritto del ricorrente. Al contrario, come sostenuto nella sentenza del 2020 nel caso *Shamima Begum*<sup>16</sup>, che darà origine alla vicenda giudiziaria conclusa dalla sentenza della Corte Suprema che qui si commenta, il ricorso contro la revoca della cittadinanza viene rigettato in quanto, secondo la SIAC, il provvedimento non rendeva apolide di diritto la ricorrente, in quanto quest'ultima era ritenuta titolare anche della cittadinanza bengalese. Per giungere a tale conclusione, la Commissione elabora un'articolata interpretazione delle fonti bengalesi in materia di cittadinanza, condotta su un piano puramente formale, senza tenere in alcuna considerazione la possibilità che tale interpretazione possa essere oggetto di contestazione da parte delle autorità del Bangladesh.

<sup>15</sup> Special Immigration Appeals Commission, *Abu Hamza v. The Secretary of State for the Home Department*, 5 novembre 2010, app. n. SC/23/2003. Abu Hamza, un cittadino britannico di origini egiziane che aveva perso la cittadinanza egiziana al momento della naturalizzazione nel Regno Unito per effetto della legislazione del suo paese d'origine, aveva subito un provvedimento di revoca della cittadinanza britannica nel 2003.

<sup>16</sup> Special Immigration Appeal Commission, *Shamima Begum v. The Secretary of State for the Home Department*, 7 febbraio 2020, ric. n. SC/163/2019.



La medesima interpretazione è stata sostenuta dalla Corte d'Appello e dalla Corte Suprema, nel caso *Pham*, relativo alla denaturalizzazione disposta nel 2011 a carico di un cittadino britannico di origini vietnamite, per la sua partecipazione ad attività terroristiche<sup>17</sup>. In particolare, come affermato dalla Corte d'Appello nel 2013, la revoca della cittadinanza a carico di Pham doveva essere considerata legittima, non determinandone l'apolidia di diritto, dal momento che il destinatario del provvedimento era anche in possesso della cittadinanza vietnamita<sup>18</sup>. Secondo la Corte, in effetti, è all'apolidia di diritto che fa riferimento l'art. 40 del BNA, coerentemente con gli accordi e i trattati internazionali, tra i quali in primo luogo la Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961, ai quali il Regno Unito ha aderito. Al contrario, non era rilevante la circostanza per cui la revoca, come sostenuto dalla difesa di Pham, ne determinava l'apolidia di fatto, in quanto il governo vietnamita non intendeva riconoscerne la cittadinanza, come confermato anche dalla Corte Suprema nel 2015 (Martino 2016)<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Il caso, che si è svolto in primo e secondo grado con una procedura riservata, è stato denominato B2 nel giudizio presso la SIAC e la Corte d'Appello e Pham nel giudizio presso la Corte Suprema.

<sup>18</sup> Court of Appeal (civil division), *B2 v. Secretary of State for the Home Department*, 24 maggio 2013, caso n. T2/2012/1974. Nel caso di specie, il ricorrente aveva subito un provvedimento di revoca della cittadinanza per partecipazione ad attività terroristiche. La Corte di appello rigetta il ricorso contro la revoca in quanto la misura non aveva determinato l'apolidia di diritto del ricorrente.

<sup>19</sup> Corte Suprema RU, *Pham (Appellant) v Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, 25 marzo 2015, [2015] UKSC 19, *opinion* di Lord Carnwarth, alla quale aderiscono Lord Neuberger, Lady Hale e Lord Wilson, in part. § 20-30.



Nella stessa decisione, la Corte Suprema sottolinea come il diritto alla cittadinanza, oltre ad essere interpretato in termini minimi dalla giurisprudenza britannica, debba anche essere considerato bilanciabile con gli eventuali interessi pubblici contrapposti, tra i quali la sicurezza nazionale occupa un ruolo di primo piano.

È infatti sulla base di tali considerazioni che nel caso *Pham* la revoca della cittadinanza viene considerata ragionevole, in quanto, come sottolinea Lord Sumption, sebbene il diritto alla cittadinanza si collochi all'apice della "scala mobile" dei diritti umani nel Regno Unito, deve tuttavia essere bilanciato con la sicurezza nazionale, che si pone all'estremità opposta<sup>20</sup>.

La giurisprudenza britannica, dunque, pur riconoscendo l'esistenza di un diritto alla cittadinanza individuale, ne ha progressivamente limitato il significato e gli strumenti di garanzia, definendone in senso minimo il contenuto e ammettendo che, nel bilanciamento con l'interesse pubblico della sicurezza nazionale, il primo possa soccombere.

Inoltre, tale sia pur minima tutela ha subito un'ulteriore erosione per effetto della riforma dell'art. 40 BNA introdotta dal *Immigration Act* del 2014, che estende ulteriormente la discrezionalità del Segretario di Stato nell'esercizio dei poteri di revoca della cittadinanza anche nei casi nei quali il provvedimento determini l'apolidia dell'individuo. Il Segretario di Stato, infatti, può disporre la denaturalizzazione, qualora ritenga che

<sup>20</sup> [2015] UKSC 19, *opinion* di Lord Sumption, alla quale aderiscono Lord Neuberger, Lady Hale e Lord Wilson, in part. § 108.



l'individuo destinatario della misura abbia agito arrecando serio pregiudizio agli interessi vitali del Regno Unito e abbia ragionevoli motivi per ritenere che sia in grado di ottenere un'altra cittadinanza.

Sulla base dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale qui richiamata, dunque, limitate sono le garanzie contro la violazione diretta del diritto alla cittadinanza britannica, tanto più con riferimento ai cittadini di origini straniere, che sono i principali destinatari delle misure di revoca, essendo in genere in possesso di una seconda cittadinanza o potendo ragionevolmente avviare un procedimento di adozione di una seconda cittadinanza. Questi ultimi, dunque, finiscono per essere titolari di uno status molto meno sicuro rispetto a quello dei cittadini nati sul territorio da genitori britannici (Choudhury 2017). Né il sistema britannico offre maggiori garanzie contro le violazioni di ulteriori diritti, in conseguenza dell'adozione di provvedimenti di revoca della cittadinanza, come il caso *Shamima Begum* dimostra.

#### **4. La revoca della cittadinanza tra discrezionalità del Segretario di Stato e diritto a un'udienza equa: il caso *Begum***

Nel caso *Begum*, l'adozione del provvedimento di revoca della cittadinanza mentre la ricorrente si trovava al di fuori del territorio nazionale, ne impedisce il rientro nel Regno Unito. Si tratta di una prassi consolidata, sebbene raramente oggetto di pronunce giurisdizionali a causa della riservatezza che connota in genere i procedimenti di revoca della cittadinanza, volta, di fatto, a deportare cittadini indesiderati per gravi motivi di sicurezza nazionale.



Tale circostanza, sebbene giustificata da un rilevante interesse pubblico, rischia tuttavia di esporre l'individuo a gravi violazioni dei diritti fondamentali, specie qualora, come nel caso *Begum*, la revoca della cittadinanza costringa il destinatario alla permanenza in un Paese nel quale siano estremamente limitate le garanzie contro le violazioni dei diritti fondamentali. È sulla base di tali considerazioni che si basa la politica del Segretario di Stato sull'applicazione extraterritoriale dei diritti umani, che trae origine dal memorandum redatto dal Segretario di Stato in carica al momento dell'approvazione dell'*Immigration Act* del 2014, in base al quale è stata inaugurata la prassi di non privare gli individui della cittadinanza qualora si trovino al di fuori dell'area di giurisdizione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, se vi sia motivo di ritenere che l'adozione del provvedimento in tali circostanze possa determinare una violazione del diritto alla vita o del divieto di tortura, di cui agli art. 2 e 3 della Cedu<sup>21</sup>.

La regola, tuttavia, è oggetto di interpretazione restrittiva. Il Segretario di Stato, infatti, è tenuto ad astenersi dall'adozione del provvedimento di revoca solo qualora sussista un rapporto di relazione diretta tra la revoca della cittadinanza e i rischi di violazione degli art. 2 e 3 della Convenzione. A tal fine, la SIAC ha elaborato un doppio test per la valutazione della sussistenza del rischio: il *test of direct consequence*, volto a verificare se l'azione pubblica esponga, come diretta conseguenza, l'individuo al rischio di violazione dei diritti, e il *test of foreseeability*, per stabilire se vi siano motivi sufficienti per ritenere che l'individuo possa essere esposto al rischio. Perché il Segretario di Stato si debba astenere dal privare un

<sup>21</sup> Cit. in *R (on the application of Begum) v. Special Immigration Appeals Commission*, [2021] UKSC 7, par. 21.



individuo della cittadinanza, dunque, il rischio di violazione dei diritti deve costituire una conseguenza diretta ed un effetto prevedibile del provvedimento<sup>22</sup>.

Come è evidente, pertanto, la politica sull'applicazione dei diritti umani a livello extraterritoriale offre una tutela estremamente limitata nei confronti degli individui destinatari della misura di revoca della cittadinanza, restando fermo un ampio margine di autonomia per la sua applicazione a favore del Segretario di Stato. Inoltre, come ha specificato la Corte Suprema nella sentenza relativa al caso *Shamima Begum*, deve ritenersi escluso il diritto di ricorso giurisdizionale amministrativo contro provvedimenti di revoca della cittadinanza ritenuti lesivi della politica appena menzionata. Secondo i giudici supremi, infatti, le linee guida menzionate devono essere considerate alla stregua di principi generali volti ad orientare l'operato del Segretario di Stato<sup>23</sup>, nell'esercizio di una competenza che rientra nella sua piena discrezionalità<sup>24</sup>. Come specificato dalla Corte, la politica extraterritoriale, pur determinando una serie di conseguenze sul piano del diritto amministrativo, non può essere considerata dotata di forza di legge<sup>25</sup>, né altera la natura discrezionale della

<sup>22</sup> SIAC, *X2 v Secretary of State for the Home Department* (Appeal No SC/132/2016), 18 aprile 2018.

<sup>23</sup> *R (on the application of Begum) v. Special Immigration Appeals Commission*, [2021] UKSC 7, par. 122.

<sup>24</sup> *R (on the application of Begum) v. Special Immigration Appeals Commission*, [2021] UKSC 7, par. 121.

<sup>25</sup> *R (on the application of Begum) v. Special Immigration Appeals Commission*, [2021] UKSC 7, par. 123.



decisione del Segretario di Stato. La politica extraterritoriale, come sottolinea la Corte Suprema, infatti, «non è legge» e può essere oggetto di deroga da parte dello stesso Segretario di Stato<sup>26</sup>.

Secondo i giudici supremi, di conseguenza, non residua alcun margine per il sindacato sulle decisioni relative alla politica extraterritoriale del Segretario di Stato e, nel caso di specie, la *Divisional Court* e la Corte d'Appello hanno erroneamente ammesso l'appello della ricorrente, in una materia che invece deve restare sottratta al controllo giurisdizionale in quanto riservata alla discrezionalità del Segretario di Stato<sup>27</sup>. La decisione di revoca della cittadinanza, infatti, come specifica la Corte Suprema, costituisce, per natura, un atto affidato dal Parlamento alla discrezionalità del Segretario di Stato, come stabilisce lo stesso art. 40 del *British Nationality Act*. La discrezionalità delle Corti non può sostituirsi a quella del Segretario di Stato<sup>28</sup>, che trova la sua legittimazione nella responsabilità di quest'ultimo nei confronti del Parlamento<sup>29</sup>.

È sulla base della piena discrezionalità del Segretario di Stato, dunque, che la Corte Suprema stabilisce che tanto la decisione di revoca della cittadinanza, quanto quella di negare il diritto di ingresso nel Regno Unito

<sup>26</sup> *R (on the application of Begum) v. Special Immigration Appeals Commission*, [2021] UKSC 7, par. 124.

<sup>27</sup> Come affermato nelle conclusioni: *R (on the application of Begum) v. Special Immigration Appeals Commission*, [2021] UKSC 7, par. 136.

<sup>28</sup> *R (on the application of Begum) v. Special Immigration Appeals Commission*, [2021] UKSC 7, par. 66-68.

<sup>29</sup> *R (on the application of Begum) v. Special Immigration Appeals Commission*, [2021] UKSC 7, par. 134.



a Shamima Begum per l'esercizio del diritto di difesa nel corso di un'udienza equa, devono essere sottratte al controllo giurisdizionale.

Con la decisione nel caso *Begum*, pertanto, la Corte Suprema finisce per aggiungere un ulteriore tassello nel processo che vede il progressivo rafforzamento dei poteri revoca della cittadinanza nelle politiche di contrasto al terrorismo nel Regno Unito. Non solo, infatti, si conferma la legittimità della progressiva espansione della discrezionalità del Segretario di Stato in merito all'*an* della denazionalizzazione, ma si sottrae alle Corti ogni margine di intervento nella valutazione degli effetti del provvedimento, sul piano della violazione dei diritti fondamentali dell'individuo.

In particolare, la Corte riconosce la gravità della violazione, tra i diritti della persona destinataria della misura, del diritto ad un'udienza equa. Tuttavia, come concludono i giudici supremi, così come il diritto alla cittadinanza, anche il diritto ad un'udienza equa deve essere oggetto di bilanciamento con le esigenze di sicurezza nazionale, che, in casi di particolare gravità, come quello che ha dato origine al caso di specie, possono essere ritenute prevalenti. È sulla base di tali premesse che la Corte conclude per la sospensione del ricorso, nell'attesa che la ricorrente possa prendere parte effettivamente al procedimento giudiziario, senza mettere in pericolo la sicurezza nazionale<sup>30</sup>. Si tratta di una soluzione imperfetta, come la stessa Corte riconosce, ma giustificata nel bilanciamento con i prevalenti interessi pubblici in gioco.

<sup>30</sup> *R (on the application of Begum) v. Special Immigration Appeals Commission*, [2021] UKSC 7, par. 135.





## 5. Osservazioni conclusive

La sentenza della Corte Suprema nel caso *Shamima Begum*, come osservato, offre molteplici spunti di riflessione in merito alle problematiche connesse con il progressivo ampliamento, nel Regno Unito, della discrezionalità del Segretario di Stato nell'esercizio del potere di revoca della cittadinanza. La denazionalizzazione, infatti, può ragionevolmente implicare la lesione non solo, in via diretta, del diritto alla cittadinanza, esponendo il destinatario al rischio di apolidia, ma anche, in via indiretta, di ulteriori diritti, il cui esercizio è di fatto impedito dall'impossibilità di fare rientro nel Regno Unito, qualora il provvedimento sia adottato mentre il destinatario si trovi all'estero, come nel caso di *Shamima Begum*. D'altra parte, in tale ultima ipotesi, la limitazione del diritto ad un'udienza equa, che deriva dall'impossibilità di partecipare attivamente al procedimento giurisdizionale contro il provvedimento di revoca, implica a sua volta un'ulteriore, indiretta, violazione del diritto alla cittadinanza.

La Corte Suprema, tuttavia, ribaltando la decisione della Corte d'Appello, conferma la legittimità tanto del provvedimento di revoca della cittadinanza, quanto del diniego all'ingresso della ricorrente nel territorio britannico in considerazione delle possibili violazioni del diritto alla vita e del divieto di tortura, da una parte, e del diritto ad un'udienza equa, dall'altra, per effetto della denazionalizzazione della giovane disposta mentre quest'ultima si trovava in un campo profughi in Siria.

La decisione della Corte, che si fonda sul riconoscimento della discrezionalità quasi assoluta del Segretario di Stato e sul principio in base al quale non solo il diritto alla cittadinanza, ma anche il diritto ad un'udienza equa possono essere oggetto di bilanciamento con l'interesse



pubblico alla sicurezza nazionale, dimostra le criticità derivanti da due problematiche distinte ma interconnesse: da una parte, la debole tutela, sul piano sia costituzionale che internazionale, del diritto alla cittadinanza (Van Waas 2008), e, dall'altra, gli effetti del bilanciamento tra sicurezza e diritti nel contesto delle politiche di contrasto al terrorismo (Di Giovine 2005; Groppi 2006; Bassu, 2010). Infatti, la revoca della cittadinanza, considerata una misura eccezionale, volta a reprimere comportamenti che dimostrino il venir meno del legame di fedeltà tra cittadino e Stato – che nel terrorismo trova una delle sue massime espressioni – si fonda sull'idea in base alla quale la cittadinanza sia una materia che resta in definitiva affidata alla discrezionalità statale. Lo stesso diritto internazionale, in effetti, si limita a prevedere una garanzia "minima" del diritto alla cittadinanza, che si traduce nel divieto di apolidia (Ganczer 2014), soggetto, ad ogni modo, a possibilità di deroga da parte degli Stati<sup>31</sup>. Né maggiori sono le garanzie offerte dal diritto costituzionale, come dimostra l'espansione delle misure di revoca della cittadinanza, nel contesto del contrasto al terrorismo, nel diritto comparato (Mantu 2015; Bauböck 2018).

D'altra parte, la discrezionalità statale, nel caso dell'esercizio dei poteri di revoca della cittadinanza, finisce per coincidere, nel Regno Unito, con

<sup>31</sup> In particolare, riguardo questo ultimo profilo, il Regno Unito, pur avendo sottoscritto, nel 1966, la Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961, ha tuttavia adottato una dichiarazione, *ex art. 8 c. 3*, sulla base della quale è fatto salvo il potere di revocare la cittadinanza attribuita per naturalizzazione, qualora il cittadino, violando il suo dovere di fedeltà nei confronti della Corona britannica: i) in violazione di un espresso divieto, abbia reso o continui a svolgere un servizio per uno Stato estero; ii) abbia agito arrecando serio pregiudizio agli interessi vitali della Corona britannica<sup>31</sup>. La riserva deve ritenersi pienamente valida a tutte le ipotesi di revoca della cittadinanza nel Regno Unito, già in vigore al momento della ratifica della Convenzione, sia pure riformate a più riprese.



la discrezionalità del Segretario di Stato, e dunque dell'Esecutivo. La Corte Suprema, nel riconoscerne la legittimità, mostra di adeguarsi all'approccio di buona parte delle giurisdizioni statali, quando vengano investite di questioni relative alla costituzionalità di misure di contrasto al terrorismo, nell'ottica della necessità di una reazione emergenziale a fenomeni di particolare gravità. Nel bilanciamento tra sicurezza e diritti, dunque, è il primo interesse a prevalere e, nell'equilibrio tra i poteri dello Stato, è l'Esecutivo a vedersi riconoscere il margine di discrezionalità più ampio. In tale contesto, i rischi connessi con il *self-restraint* delle Corti sono stati ampiamente messi in luce dalla dottrina (Ackermann 2006; De Vergottini 2004).

Si tratta di un approccio giurisprudenziale che giustifica il carattere fortemente derogatorio delle misure adottate, nell'ottica della repressione di comportamenti gravemente lesivi della sicurezza nazionale e che denotino il definitivo venir meno del legame di fedeltà tra cittadino e Stato. Ad ogni modo, non può negarsi come, tra le possibili misure di contrasto al terrorismo, la revoca della cittadinanza si connota per la particolare gravità della lesione dei diritti dell'individuo che ne sia destinatario (Graziani 2021), specie qualora impedisca a quest'ultimo, come nel caso di Shamima Begum, di abbandonare un territorio nel quale la garanzia minima dei diritti fondamentali non sia assicurata. Di fronte ad una sanzione che, in definitiva, finisce per intaccare il nucleo essenziale del "diritto ad avere diritti" dell'individuo, non può dunque non destare preoccupazione la tendenza al rafforzamento della discrezionalità dell'Esecutivo, a fronte dell'esclusione di qualsivoglia forma di controllo giurisdizionale.



## Bibliografia

Ackermann, B. (2006), *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*, Yale: Yale University Press.

Bauböck R. (cur.) (2018), *Debating Transformations of National Citizenship*, Cham: SpringerOpen.

Bassu, C. (2010), *Terrorismo e costituzionalismo. Percorsi comparati*, Giappichelli: Torino.

Casiello, C. (2017), *La strategia di contrasto ai foreign terrorist fighters e la revoca della cittadinanza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, pp. 341-380.

Choudhury, T. (2017), *The Radicalisation of Citizenship Deprivation*, in *Critical Social Policy*, 2, pp. 225-244.

De Vergottini, G. (2004), *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo*, in *Rass. Parl.*, 2, pp. 427-454.

Di Giovine, A. (2005), *La protezione della democrazia fra libertà e sicurezza*, in A. Di Giovine (cur.) (2005), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Milano: Giappichelli.

Ganczer, M. (2014), *The Right to Nationality as a Human Right?*, in *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, pp. 15-33.

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

Gibney, M.J. (2014), *The Deprivation of Citizenship in the United Kingdom: A Brief History*, in *Immigration, Asylum and Nationality Law*, 4, pp. 326-335.



Graziani, C. (2021), *La revoca della cittadinanza dinanzi la Corte Suprema del Regno Unito: fra profili sostanziali e garanzie procedurali*, in *DPCE online*, 1, pp. 1209-1222.

Groppi, T. (2006), *Introduzione*, in T. Groppi (cur.) (2006), *Democrazia e terrorismo*, Napoli: Editoriale Scientifica, XI-XVI.

Joppke, C. (2016), *Terror and the loss of citizenship*, in *Citizenship Studies*, 6-7, pp. 728-748.

Lepoutre, J. (2020), *Citizenship Loss and Deprivation in the European Union (27 + 1)*, EUI Working Paper RSCAS 2020/29.

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

Mantu, S. (2015), *Citizenship in times of terror: citizenship deprivation in the UK*, Paper prepared for ECPR Standing Groups, Warsaw.

Mantu, S. (2015), *Contingent Citizenship. The Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, Leiden: Brill – Nijhoff.

Martino, P. (2016), *La Corte suprema del Regno Unito su revoca della cittadinanza e sicurezza nazionale: il caso Pham*, in *Democrazia e sicurezza*, 1, pp. 133-192.

Macklin, A. (2015), *Kick-Off contribution*, in Macklin, A., Bauböck, R. (cur.) (2015), *The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?*, EUI Working Paper RSCAS 2015/14, pp. 1-6.

McGuinness, T., M. Gower (2017), *Deprivation of British Citizenship and Withdrawal of Passport Facilities*, House of Commons Library, Briefing Paper n. 06820.

Panella, L. (2012), *Il diritto dell'individuo ad una cittadinanza*, in *Democrazia e sicurezza*, 2, pp. 1-



Panella, L. (2015), *Sulla revoca della cittadinanza come misura degli Stati per combattere il fenomeno dei foreign fighters*, in *Federalismi.it*, pp. 2-22.

Puzzo, C. (2016), *UK Citizenship in the Early 21st Century: Earning and Losing the Right to Stay*, in *Revue Française de Civilisation Britannique - French Journal of British Studies*, 1, pp. 1-18.

Raimondo, F. (2019), *Il "privilegio" della cittadinanza: la revoca come strumento di contrasto al terrorismo. La riforma italiana nel contesto europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 416-419.

Troy, D. (2019), *Governing Imperial Citizenship: a Historical Account of Citizenship Revocation*, in *Citizenship Studies*, 2019, 4, pp. 304-319.

Van Waas, L. (2008), *Nationality Matters: Statelessness under International Law*, Antwerp: Intersentia

Vedaschi, A. (2016), *Da al-Q'ida all'IS: il terrorismo internazionale si è fatto Stato?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, pp. 41-80.

Weil, P., Handler, N. (2018), *Revocation of Citizenship and Rule of Law: How Judicial Review Defeated Britain's First Denaturalization Regime*, in *Law and History Review*, 2, pp. 295-354.



## Abstract

### *Citizenship Revocation Between National Security and Human Rights. The Shamima Begum Case*

In a ruling delivered on February 26, 2021, the UK Supreme Court confirmed the decision, adopted by the Secretary of State on the basis of art. 40(2) BNA, to deprive Shamima Begum of her British citizenship for national security reasons, due to her affiliation to ISIS, stating that the decision is not in contrast with her right to a fair hearing. According to the Court, indeed, in deprivation decisions the Secretary of State enjoys a wide margin of discretion and national security interests shall prevail over individual rights. As it is argued in this paper, the ruling is highly problematic, providing, while indirectly, for additional limitations to the right of the individual to a citizenship.

Keywords: citizenship revocation; right to citizenship; right to a fair hearing; national security: United Kingdom.