



# La revoca della cittadinanza tra dovere di fedeltà e diritto ad avere diritti

di Maria Dicosola\*

**Abstract:** In the context of the crisis of multiculturalism and international terrorism, several countries have introduced or reinforced existing rules providing for citizenship revocation. The US Supreme Court, since the 1958 *Trop v. Dulles* case, deemed the withdrawal of citizenship to be in contrast with the prohibition of cruel and unusual punishments and the right to citizenship, according to the VIII and the XIV amendments, on the basis of the principle of human dignity. However, as an alternative to the right to citizenship, the common law doctrine of citizenship as a common bond between the citizen and the political community, involving reciprocal rights and duties, is often considered as a justification for revocation powers. This doctrine is based on the medieval idea of citizenship as allegiance between the subject and the monarch, introduced in the common law since the Calvin's case in 1608. This paper argues that, in the case-law of the United Kingdom, Canada and Australia, this idea of citizenship is ambiguous and under-defined, thus paving the way for human rights violations and discriminations, breaking, in the end, the principle of human dignity.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. La revoca alla cittadinanza e la fedeltà allo Stato. – 3. La revoca alla cittadinanza e il diritto ad avere diritti. – 4. Osservazioni conclusive.

## 1. Introduzione

La cittadinanza – nella sua interconnessione con il principio di sovranità e la garanzia dei diritti fondamentali della persona<sup>1</sup> – è costantemente connotata, nell'evoluzione della storia del costituzionalismo, da un'intrinseca complessità<sup>2</sup>,

\* Professoressa associata di Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bari "A. Moro". Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*): versione definitiva ricevuta il 28 marzo 2023.

<sup>1</sup> E. GROSSO, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, in «Diritto costituzionale», n. 1, 2018, pp. 35-69.

<sup>2</sup> Che si riflette sulle molteplici dimensioni della cittadinanza, nel contesto non solo giuridico, ma anche economico, sociale e politico: C. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria generale)* (voce), in *Enciclopedia Giuridica*, VI, 2003.



che si riflette sulla contraddittorietà delle funzioni di volta in volta attribuite a tale *status*: una funzione inclusiva, volta ad espandere i soggetti titolari dei diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento, si alterna ad una funzione selettiva, volta a definire i confini della comunità politica<sup>3</sup>.

La contraddittorietà di tali funzioni, influenzate da fattori di carattere storico, politico e sociale, emerge non solo con riferimento alle scelte politico-costituzionali relative ai criteri di acquisto della cittadinanza, ma anche qualora si considerino le misure di revoca della cittadinanza. Sia le regole di acquisto che le regole di revoca della cittadinanza, infatti, sono strettamente interconnesse con il diritto alla cittadinanza<sup>4</sup>.

L'idea che la cittadinanza costituisca l'oggetto di un diritto emerge sul piano internazionale e costituzionale nel secondo dopoguerra, alla luce degli orrori perpetrati dai regimi autoritari novecenteschi, che, attraverso il diniego o la revoca della cittadinanza avevano negato il «diritto ad avere diritti» e, in ultima analisi, la dignità<sup>5</sup>, degli individui sottoposti ad esclusioni, persecuzioni e deportazioni. Al contrario, il nuovo sistema dei diritti umani introdotto sulle ceneri del nazifascismo sulla base della dignità umana<sup>6</sup>, da una parte, supera la necessaria

<sup>3</sup> Sulla teoria funzionale della cittadinanza, si veda P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze University Press, Firenze 2014, nonché E. GROSSO, *Una cittadinanza funzionale. Ma a cosa? Considerazioni sull'acquisto della cittadinanza iure soli, a partire da una suggestione di Patricia Mindus*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», n. 2, 2015, pp. 1-26.

<sup>4</sup> Sul punto, sia consentito il rinvio a M. DICOSOLA, *Il diritto alla cittadinanza: problemi e prospettive*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2022.

<sup>5</sup> Nelle parole di H. ARENDT, *The Origins of Totalitarianism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., New York, 1948, trad. it. a cura di A. Guadagnin, *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, Torino 2009, pp. 372-402.

<sup>6</sup> Che costituisce un principio morale: J. HÄBERMAS, *The Concept of Human Dignity and the Realistic Utopia of Human Rights*, in «Metaphilosophy», n. 4, 2010, pp. 464-480. Il principio di dignità costituisce il fondamento della teoria dei diritti umani del secondo dopoguerra: A. BARACK, *Human Dignity. The Constitutional Value and the Constitutional Right*, Cambridge University Press, Cambridge 2015. Analogamente, C. DUPRÉ, *The Age of Dignity. Human Rights and Constitutionalism in Europe*, Hart Publishing, Oxford-Portland (Oregon) 2015, nonché G. ROLLA, *Profili costituzionali della dignità umana*, in E. CECCHERINI (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2008, pp. 57-78. In tal senso, come sostenuto da Paolo Ridola, nelle Costituzioni italiana e tedesca, il principio di dignità precede lo stesso riconoscimento delle libertà: P. RIDOLA, *La dignità dell'uomo e il "principio libertà" nella*



interconnessione tra possesso dello *status* di cittadinanza e godimento dei diritti fondamentali<sup>7</sup> e, dall'altra, ne vieta ogni forma di revoca arbitraria<sup>8</sup>. Si ribalta, in tal modo, l'idea della cittadinanza quale appartenenza ad uno Stato-nazione, che aveva costituito la premessa per la degenerazione della cittadinanza nei regimi nazi-fascisti<sup>9</sup>, da cui discende la titolarità dei diritti fondamentali, che si acquista – e si perde – sulla base delle regole stabilite discrezionalmente dallo Stato, nell'esercizio della sua sovranità.

Nelle democrazie costituzionali contemporanee, tuttavia, questo processo evolutivo, per effetto delle problematiche connesse con gli ingenti flussi migratori e con il fenomeno del terrorismo internazionale, è oggi nuovamente in crisi. In tale contesto, le regole sull'acquisto e la revoca della cittadinanza finiscono per essere oggetto di frequenti modifiche, fondate su presupposti teorici nei quali si alternano l'idea della cittadinanza quale diritto ad avere diritti, da una parte, e quale vincolo di fedeltà allo Stato, dall'altra.

Tanto emerge in particolare nella giurisprudenza dei Paesi dell'area di *common law*, accomunati, sul piano dei criteri di acquisto della cittadinanza, dalla tradizione dello *ius soli*, che, fondato sulla teoria medievale del legame di fedeltà tra individuo e sovrano, ha assunto valore di precedente a partire dal *Calvin's Case* del 1608<sup>10</sup>. Negli Stati Uniti, a partire dal caso *Trop v. Dulles*, deciso nel 1958<sup>11</sup>, l'idea della cittadinanza quale legame di fedeltà tra individuo e comunità politica

*cultura costituzionale europea*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino 2010, pp. 97-138.

<sup>7</sup> V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*. Atti del XXIV Convegno annuale (Cagliari, 16-17 ottobre 2009), Jovene, Napoli 2010, pp. 3-24. Con particolare riferimento al caso italiano, Massimo Luciani sottolinea il sempre minore rilievo della distinzione tra cittadini e stranieri, con riferimento al godimento dei diritti: M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, in «Rivista critica di diritto privato», 1992, pp. 203 ss.

<sup>8</sup> A partire dall'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti umani e dall'art. XIX della Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo.

<sup>9</sup> Il percorso di trasformazione della cittadinanza nella storia è ampio e complesso. Basti qui rinviare alla monumentale opera di P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Laterza, Roma-Bari 1999-2001.

<sup>10</sup> *Calvin's Case*, [1572] Eng.R. 64, (1572–1616) 7 Co.Rep. 1a, 77 E.R. 377.

<sup>11</sup> Supreme Court of the United States, *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958).



ha lasciato spazio alla teoria del diritto alla cittadinanza, a sua volta fondato sulla dignità umana. La giurisprudenza dei Paesi di *common law*, a tale riguardo, resta tuttavia contraddittoria: in modo particolare, nelle argomentazioni giurisprudenziali sulla legittimità costituzionale delle misure di revoca della cittadinanza, riemerge di frequente la contrapposta teoria contrattualistica della cittadinanza, che implica diritti e doveri reciproci tra individuo e comunità politica, a giustificazione dell'espansione dei poteri di revoca della cittadinanza.

Alla luce di tali premesse, questo contributo indaga sulle ambiguità dell'idea di cittadinanza e sugli effetti distorsivi in termini di diritti individuali che emergono nella giurisprudenza relativa alla legittimità costituzionale delle misure di revoca della cittadinanza nel Regno Unito, negli Stati Uniti, in Canada e in Australia.

## 2. La revoca della cittadinanza e la fedeltà allo Stato

Come anticipato, l'idea che la cittadinanza rappresenti il legame di fedeltà dell'individuo con lo Stato, da cui derivano diritti e obblighi reciproci, è espressa nel *Calvin's case*, che trae origine dal ricorso proposto dal tutore di Robert Calvin, un bambino nato in Scozia nel 1603, al quale erano stati negati i diritti di successione. La Corte accoglieva il ricorso, sostenendo che la nascita sul territorio scozzese, dopo l'unione delle Corone, rendeva Calvin suddito inglese. La nascita sul territorio, infatti, era considerata condizione sufficiente perché fosse instaurato un rapporto di *perpetual allegiance* tra suddito e sovrano.

La celebre decisione, pertanto, da una parte, introduceva nella *common law* il principio dello *ius soli* quale criterio di acquisto della cittadinanza e, dall'altra, ne forniva un'articolata definizione nel contesto medievale. Riguardo tale ultimo profilo, la *ligeance*, ovvero l'obbedienza del suddito nei confronti del sovrano, è considerata una regola di diritto naturale<sup>12</sup>, accolta nel diritto britannico, secondo

<sup>12</sup> P.J. PRICE, *Natural Law and Birthright Citizenship in Calvin's Case (1608)*, in «Yale Journal of Law and the Humanities», 1997, pp. 73-145.



Saggi

la quale, in seguito alla nascita sul territorio del regno, si instaura un rapporto di reciproca obbedienza e protezione tra il suddito e il sovrano: «quia sicut subditus regi tenetur ad obedientiam, ita rex subdito tenetur ad protectionem».

L'*allegiance* è dunque fondata sul principio di sovranità, incarnato nella persona del monarca e, in quanto stabilita dal diritto naturale, è irrevocabile. Sulla base di tale precedente, l'irrevocabilità della cittadinanza non ammetteva eccezioni nel diritto costituzionale britannico, come sosteneva Blackstone, secondo il quale «it is a principle of universal law, that the natural-born subject of one prince cannot by any act of his own, no, not by swearing allegiance to another, put off or discharge his natural allegiance to the former»<sup>13</sup>. Non a caso, nel Regno Unito, il tentativo del Governo Gladstone di proporre un disegno di legge per attribuire al Segretario di Stato il potere di revocare la naturalizzazione, «a very transcendental power – more than ought to be entrusted to any man»<sup>14</sup>, fu rigettato<sup>15</sup>.

Nel contesto delle due guerre mondiali, tuttavia, il principio dell'irrevocabilità della cittadinanza instaurata per effetto della nascita sul territorio britannico fu progressivamente abbandonato. Infatti, nel clima di ostilità nei confronti degli stranieri e dei cittadini naturalizzati, esasperato dalla Prima Guerra Mondiale, il Parlamento inglese, con l'*Alien Restoration Act* e il *British Nationality Act*, del 1914, introdusse misure volte, rispettivamente, a deportare gli stranieri sospettati di avere legami con le potenze nemiche e a revocare la naturalizzazione qualora acquistata con frode. Da allora, le condizioni e le modalità di applicazione delle misure di revoca della cittadinanza nel Regno Unito sono state progressivamente ampliate.

Il principio di fedeltà nei confronti, non solo del sovrano, ma di tutta la comunità politica, che si instaurava con la cittadinanza, dunque, a partire dal primo decennio del Novecento, finì per costituire non il presupposto dell'irrevocabilità

<sup>13</sup> W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England*, Clarendon Press, Oxford 1765-1769.

<sup>14</sup> Secondo la definizione di Lord Haughton nel dibattito parlamentare sul disegno di legge, cit. in M.J. GIBNEY, 'A Very Transcendental Power': *Denaturalisation and the Liberalisation of Citizenship in the United Kingdom*, in «Political Studies», n. 3, 2013.

<sup>15</sup> Ivi, pp. 637-655.



della cittadinanza, ma, al contrario, delle condizioni stabilite dalla legge per la perdita di tale *status*. Si fondavano infatti sul presupposto del venir meno del rapporto di fedeltà tra cittadino e Stato i poteri di revoca della cittadinanza attribuiti al Segretario di Stato dal *British National and Status of Aliens Act* del 1918, che poteva disporre la denaturalizzazione qualora avesse ritenuto che la permanenza dell'individuo fosse stata «*not conducive to the public good*», per “effettivo trasferimento di fedeltà”, che si desumeva nel caso di residenza all'estero per più di cinque anni a partire dalla naturalizzazione, qualora fosse venuto meno il presupposto del *good character*, in presenza di comportamenti criminali, ovvero di infedeltà al sovrano britannico. Più in generale, il Segretario di Stato poteva annullare il certificato di naturalizzazione qualora il cittadino «*had shown himself, by act or by speech, to be disaffected or disloyal to His Majesty*». Nel dibattito parlamentare che accompagnò l'adozione della legge, si sosteneva che tali misure fossero giustificate in quanto la naturalizzazione – considerata non come un diritto ma come un privilegio fondato sull'idea che con l'acquisto della cittadinanza l'individuo diventasse parte di un ipotetico contratto, revocabile, che implicava diritti e doveri reciproci – presupponeva la dimostrazione di *good character* e di fedeltà allo Stato.

Si fondava sulle medesime premesse teoriche il *Nationality Act* statunitense del 1940<sup>16</sup>, adottato, nel contesto della Seconda Guerra Mondiale, al fine di sanzionare con la revoca della cittadinanza comportamenti dai quali emergesse mancanza di attaccamento alla patria<sup>17</sup>. La revoca della cittadinanza era dunque prevista nel caso in cui il cittadino avesse giurato fedeltà, prestato servizio militare, accettato un incarico pubblico, votato per le elezioni di un Paese straniero, ovvero disertato il servizio militare negli Stati Uniti in tempo di guerra o infine avesse commesso reato di tradimento contro gli Stati Uniti o tentato di sovvertire

<sup>16</sup> *An Act to revise and codify the nationality laws of the United States into a comprehensive nationality code*, 14 ottobre 1940, H.R. 9980.

<sup>17</sup> C.C. HIDE, *The Nationality Act 1940. Editorial Comment*, in «The American Journal of International Law», 1941, pp. 314-319.



l'esercito americano<sup>18</sup>. Come stabilito, inoltre, dalla legge del 27 settembre 1944<sup>19</sup>, costituivano presupposti per la revoca della cittadinanza anche l'abbandono del territorio degli Stati Uniti in stato di guerra o di emergenza nazionale a scopo di diserzione.

La misura della revoca della cittadinanza nei confronti dei cittadini statunitensi per nascita è stata sin da subito dichiarata incostituzionale dalla Corte Suprema, che, a partire dal caso *Trop v. Dulles*, ne ha dichiarato l'incompatibilità non solo con il divieto di pene disumane e degradanti, di cui all'VIII emendamento, ma anche con il diritto alla cittadinanza, al quale, sulla base del XIV emendamento, è riconosciuto valore costituzionale. Si tratta, come si vedrà in dettaglio nel par. 3, di argomentazioni che si collocano pienamente nella stagione dei diritti umani successiva al secondo conflitto mondiale, che propone il progressivo abbandono dell'idea di cittadinanza quale espressione di legame di fedeltà tra l'individuo e lo Stato, come tale strettamente interconnessa con la sovranità nazionale, e l'affermazione del diritto alla cittadinanza, tanto sul piano costituzionale quanto sul piano internazionale.

Nello stesso anno, la riforma della legge sulla cittadinanza australiana del 1958 abrogò tutti i motivi di revoca della naturalizzazione<sup>20</sup>, con l'eccezione della revoca in caso di frode<sup>21</sup> e della revoca a carico dei cittadini che, in possesso di una seconda cittadinanza, avessero prestato servizio militare nell'esercito di un Paese in guerra con l'Australia<sup>22</sup>. In Canada, nel *Citizenship Act*, riformato nel 1977, l'unica ipotesi di perdita involontaria della cittadinanza era costituita dalla denaturalizzazione per frode. Come sostenuto dal Segretario di Stato del Governo liberale, guidato dal Primo Ministro Pierre Trudeau, che promosse la riforma, quest'ultima intendeva assicurare che l'acquisto, la conservazione, il riacquisto e

<sup>18</sup> S. HAUNSEN, *Loss of Citizenship under the Nationality Act of 1940*, in «New York Law School Student Law Review», 1951-1952, pp. 132-137.

<sup>19</sup> *An Act to Amend the Nationality Act of 1940*, 20 gennaio 1944, H.R. 2207.

<sup>20</sup> Previsti dall'art. 21 del *Nationality and Citizenship Act*, 1948.

<sup>21</sup> *Nationality and Citizenship: An Act to amend the Nationality and Citizenship Act 1948-1955*, 1958.

<sup>22</sup> *Nationality and Citizenship Act*, 1948, art. 19, sostituito dall'*Australian Citizenship Act*, 2007, art. 35(1)(b)(i).



la rinuncia della cittadinanza fossero «*a matter of right*», e fossero escluse dalla discrezionalità ministeriale<sup>23</sup>.

Al contrario, nel medesimo periodo storico, nell'ordinamento britannico, la misura della revoca della cittadinanza acquistata dopo la nascita non fu oggetto di revisione o abrogazione ed è anzi è stata confermata dall'art. 40 del *British Nationality Act* del 1981, al termine di un dibattito ampio e complesso, nel quale è prevalsa la tesi secondo la quale la cittadinanza per naturalizzazione e registrazione non costituisce un diritto, ma un privilegio, che può essere revocato in presenza di comportamenti dai quali emerge la violazione del dovere di fedeltà nei confronti dello Stato<sup>24</sup>. Fino ai primi anni duemila, tuttavia, nei Paesi dell'area di *common law*, così come in tutte le democrazie costituzionali, la revoca della cittadinanza, laddove prevista, restava oggetto di sporadiche applicazioni.

Nei primi anni duemila, la crisi del multiculturalismo e il fenomeno del terrorismo internazionale hanno rimesso radicalmente in discussione la teoria della cittadinanza quale oggetto di un diritto e rinnovato l'interesse per la verifica della sussistenza di un legame di fedeltà tra cittadino e Stato, la cui mancanza può giustificare la revoca della cittadinanza.

Tanto è avvenuto in modo particolare nel Regno Unito, che si distingue, non solo nell'ambito dell'area di *common law*, ma più in generale in tutte le democrazie costituzionali, per la particolare severità delle misure di revoca della cittadinanza. Il processo di ampliamento dei poteri di revoca della cittadinanza del Segretario di Stato ha avuto inizio con il *Nationality, Immigration and Asylum Act* del 2002 ed è proseguito con l'*Immigration, Asylum and Nationality Act* del 2006 e l'*Immigration Act* del 2014.

<sup>23</sup> J.H. FAULKNER, *Citizenship Act, Measures to Establish Conditions and Provisions Governing Citizenship*, 30th Parliament, 1st Session, Vol. 6 (May 21), 1975, p. 5983–5986, cit. in M. SULLIVAN, *Beyond Allegiance: Toward A Right to Canadian Citizenship Status*, in «American Review of Canadian Studies», n. 3, 2018, pp. 327-343.

<sup>24</sup> M.J. GIBNEY, *The Deprivation of Citizenship in the United Kingdom: A Brief History*, in «Immigration, Asylum and Nationality Law», n. 4, 2014, pp. 326-335.





Saggi

Con la riforma del 2002, l'elenco delle ipotesi di revoca della cittadinanza previste dall'art. 40 BNA del 1981 è stato sostituito da una clausola generale, secondo la quale il Segretario di Stato ha il potere di revocare la cittadinanza ogni qual volta ritenga che il cittadino abbia agito in modo «seriously prejudicial to the interests of the UK». Inoltre, contro tale decisione, qualora adottata sulla base di prove che devono restare riservate o per esigenze di sicurezza nazionale, può essere negato il *judicial review*<sup>25</sup>. La revoca – che può essere disposta non solo nei confronti dei cittadini che abbiano acquistato la cittadinanza dopo la nascita, ma anche dei cittadini per nascita sul territorio – trova applicazione in particolare nei confronti di cittadini britannici radicalizzati che partecipino ad atti terroristici<sup>26</sup>. Con la riforma del BNA del 2006, le condizioni per la revoca della cittadinanza sono state ulteriormente ampliate: la misura può essere adottata, anche in assenza dell'adozione di comportamenti che possano arrecare serio pregiudizio al Regno Unito, qualora il Segretario ritenga che la stessa sia «conductive to the public good». Infine, con la riforma del 2014, la revoca della cittadinanza acquistata per naturalizzazione può essere disposta anche qualora determini l'apolidia dell'individuo, a condizione che il Segretario di Stato ritenga che il destinatario della misura abbia arrecato un serio pregiudizio al Regno Unito e sia nelle condizioni di poter ottenere una seconda cittadinanza. La riforma, nel ridurre ulteriormente le garanzie dei soggetti sottoposti alla misura della revoca della cittadinanza, giungendo sino a determinare condizioni di apolidia, determina evidenti effetti discriminatori tra i cittadini per nascita e per naturalizzazione<sup>27</sup>. Il progressivo inasprimento delle misure di revoca della cittadinanza nel Regno Unito si fonda sull'idea secondo la quale la cittadinanza è espressione di integrazione nella comunità nazionale e può dunque essere revocata qualora ne vengano meno i

<sup>25</sup> P. WEIL, N. HANDLER, *Revocation of Citizenship and Rule of Law: How Judicial Review Defeated Britain's First Denaturalization Regime*, in «Law and History Review», n. 2, 2018, pp. 295-354.

<sup>26</sup> T. MCGUINNESS, M. GOWER, *Deprivation of British Citizenship and Withdrawal of Passport Facilities*, House of Commons Library, Briefing Paper n. 06820, 2017.

<sup>27</sup> T. CHOUDHURY, *The Radicalisation of Citizenship Deprivation*, in «Critical Social Policy», n. 2, 2017, pp. 225-244.



presupposti<sup>28</sup>. Come specificato dalla Corte di Appello nel caso *Hicks*<sup>29</sup>, tali presupposti includono in primo luogo il dovere di fedeltà del cittadino nei confronti dello Stato<sup>30</sup>.

Anche lo *Strengthening Canadian Citizenship Act* 2014 inaspriva le regole per la revoca della naturalizzazione nei casi frode e reintroduceva, per la prima volta dagli anni settanta, nuove ipotesi di revoca della cittadinanza in presenza di comportamenti dai quali emergesse l'intento di infrangere il vincolo di fedeltà reciproca tra l'individuo e lo Stato. Queste ultime ipotesi di revoca trovavano applicazione in maniera generalizzata, indipendentemente dai criteri di acquisto della cittadinanza, qualora il cittadino fosse entrato a far parte di un esercito o di un gruppo armato coinvolto in un conflitto con il Canada, fosse stato condannato per il reato di tradimento, per un reato di matrice terroristica, ovvero per spionaggio o reati simili<sup>31</sup>. L'applicazione della misura non poteva determinare situazioni di apolidia<sup>32</sup>, ma l'onere della prova del mancato possesso di una seconda cittadinanza ricadeva sull'interessato. La legge del 2014 rappresentava un radicale cambiamento di prospettiva rispetto a quella che aveva ispirato la riforma del 1977, fondato sull'idea che la cittadinanza, per i cittadini naturalizzati o in possesso di doppia cittadinanza, fosse un privilegio piuttosto che un diritto, sulla base di un legame di fedeltà con lo Stato la cui rottura avrebbe giustificato la

<sup>28</sup> S. MANTU, *Contingent Citizenship. The Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, Brill-Nijhoff, Leiden 2015.

<sup>29</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.

<sup>30</sup> Il caso riguardava un cittadino australiano, il quale, durante la detenzione nel carcere di Guantanamo per reati di stampo terroristico, aveva richiesto la cittadinanza britannica per naturalizzazione. Il Segretario di Stato, pur non negando la registrazione in quanto il richiedente possedeva i requisiti previsti dalla legge, avviava tuttavia contestualmente la procedura di revoca della cittadinanza, ritenendo che Hicks avesse agito arrecando serio pregiudizio agli interessi vitali del Regno Unito, come previsto dall'art. 40 BNA. La Corte di Appello ha accolto il ricorso di Hicks contro la revoca, escludendo 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.

<sup>31</sup> *Strengthening Canadian Citizenship Act*, 2014, art. 10(2).

<sup>32</sup> *Strengthening Canadian Citizenship Act*, 2014, art. 10(4).



revoca dello *status*<sup>33</sup>, come dichiarato dallo stesso Ministro della cittadinanza e dell'immigrazione<sup>34</sup>.

In mancanza di disposizioni costituzionali dalle quali si potesse desumere l'esistenza di un diritto alla cittadinanza, come negli Stati Uniti, l'approvazione della legge non ha incontrato ostacoli giuridici e la sua costituzionalità è anzi stata inizialmente pienamente confermata dalla Corte Suprema. Nel caso *Galati* del 2015<sup>35</sup>, infatti, la Corte ha confermato la competenza del Parlamento a introdurre per legge misure di revoca della cittadinanza, sulla base di argomentazioni tanto di *common law* che di diritto costituzionale. In particolare, secondo la Corte, nella *common law*, il principio di irrevocabilità della *perpetual allegiance* introdotto dal *Calvin's case* è stato superato dalla giurisprudenza e dalla legislazione successiva, che hanno introdotto svariate ipotesi di revoca della cittadinanza. In mancanza di disposizioni analoghe al XIV emendamento della Costituzione statunitense, dunque, non è possibile ritenere che sussista una dottrina di *common law* da cui possa desumersi che il diritto alla cittadinanza costituisca un principio costituzionale non scritto. Al contrario, secondo la Corte Suprema canadese, la nazionalità e la cittadinanza costituiscono concetti legislativi, come tali affidati alla discrezionalità del Parlamento che resta sovrano nella determinazione delle condizioni tanto per l'acquisto quanto per la revoca della cittadinanza. Era così confermata la costituzionalità di una misura, che, tuttavia, nel prevedere esclusivamente la revoca della denaturalizzazione, determinava un'evidente disparità di trattamento tra i cittadini per nascita sul territorio e gli individui che avessero acquistato la cittadinanza dopo la nascita.

Anche la riforma della legge sulla cittadinanza australiana del 2015 ampliava i casi di perdita della cittadinanza, sulla base del presupposto del venir meno del legame di fedeltà tra cittadino e Stato. La legge, infatti, si fondava sull'idea della cittadinanza come «vincolo», che implica «diritti e doveri reciproci». I cittadini,

<sup>33</sup> A. MACKLIN, *Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien*, in «Queen's Law Journal», n. 1, 2014, pp. 1-54.

<sup>34</sup> C. Alexander, *C-24, an Act to Amend the Citizenship Act*, 41st Parliament, 2nd Session, June 12, 2014.

<sup>35</sup> Federal Court, *Galati v. Governor General*, 2015 FC 91.



dunque, «possono dimostrare, attraverso comportamenti incompatibili con i valori condivisi della società australiana, che hanno reciso tale legame e ripudiato la loro fedeltà all’Australia»<sup>36</sup>. In particolare, erano considerati espressione della rottura di tale legame i reati di matrice terroristica, in presenza dei quali gli individui in possesso di doppia cittadinanza erano privati della cittadinanza secondo un meccanismo automatico: la cittadinanza era infatti considerata oggetto di implicita rinuncia e lo *status* veniva automaticamente revocato in mancanza di specifici provvedimenti ministeriali. La riforma del 2020, nel sostituire il meccanismo automatico con una procedura basata su una decisione ministeriale<sup>37</sup> e nell’estendere le misure di revoca anche agli individui in possesso di una sola cittadinanza, ha consolidato l’impostazione teorica della riforma del 2015<sup>38</sup>. Su tali basi, resta dunque previsto, secondo l’art. 36B della legge sulla cittadinanza australiana, il potere del Ministro competente di disporre la revoca della cittadinanza nei casi in cui l’individuo abbia commesso un atto di matrice terroristica<sup>39</sup>, che dimostri il ripudio da parte di quest’ultimo della fedeltà con l’Australia, qualora il Ministro ritenga che la conservazione dello *status* di cittadino sarebbe contrario all’interesse pubblico. La revoca non può essere disposta qualora dal provvedimento derivi l’apolidia dell’individuo<sup>40</sup>.

L’idea che la cittadinanza implichi un dovere di fedeltà dell’individuo nei confronti dello Stato, la cui violazione ne giustifica la revoca, è stata confermata, nel 2022, dall’Alta Corte australiana, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con la Costituzione dei poteri ministeriali di revoca della cittadinanza<sup>41</sup>. La Corte, infatti, pur dichiarando la norma incostituzionale con riferimento ai profili di

<sup>36</sup> *Citizenship Act 2007*, art. 36A (Purpose of this Subdivision).

<sup>37</sup> S. PILLAI, *The Allegiance to Australia Bill and the Constitution: Legislative Power and Membership of the Constitutional Community*, in «Australian Public Law», 2015, <https://auspublaw.org> (ultimo accesso: 14 maggio 2022).

<sup>38</sup> H. IRVING, *The Concept of Allegiance in Citizenship Law and Revocation: an Australian Study*, in «Citizenship Studies», n. 4, 2019, pp. 372-387.

<sup>39</sup> Sono considerati atti rilevanti ai fini della revoca quelli elencati all’art. 36(B)(5) del *Citizenship Act*.

<sup>40</sup> *Citizenship Act*, art. 36(B)(5).

<sup>41</sup> High Court of Australia, *Alexander v Minister for Home Affairs* [2022] HCA 19, 8.6.2022.



Saggi

contrasto con il principio di separazione dei poteri<sup>42</sup>, ha tuttavia ribadito, in linea con il caso *Galati* della Corte Federale canadese, che la revoca della cittadinanza – così come la determinazione delle regole per l’acquisto della cittadinanza – costituisce un valido esercizio della competenza legislativa, in quanto la cittadinanza è un concetto di carattere legislativo e non costituzionale. In particolare, il Parlamento è legittimato a stabilire per legge ipotesi di revoca della cittadinanza, in presenza di comportamenti dai quali si desuma il venir meno del rapporto di fedeltà tra individuo e Stato, sulla base di un’idea contrattualistica della cittadinanza, definita dal Chief Justice Kiefel e dai giudici Keane e Gleeson, come uno *status* caratterizzato da diritti ed obblighi reciproci<sup>43</sup>. È dunque ragionevole che il Parlamento consideri una condotta volontaria talmente riprovevole da essere incompatibile con il legame comune di fedeltà con la comunità australiana, anche se la persona non abbia agito allo scopo di ripudiare intenzionalmente i legami della cittadinanza<sup>44</sup>. Un reato di particolare gravità, che consista in azioni indelebilmente in contrasto con l’appartenenza alla comunità politica australiana, dimostrando un’implicita rinuncia alla cittadinanza da parte dell’individuo, giustifica la costituzionalità della revoca della cittadinanza<sup>45</sup>. Tra le fattispecie che

<sup>42</sup> Nel caso di specie, la Corte era stata chiamata a pronunciarsi in merito alla compatibilità con l’art. 36B del *Citizenship Act* con la Costituzione, con riferimento, in particolare, alla competenza del Parlamento ad introdurre misure di revoca della cittadinanza e al principio di separazione dei poteri. Sotto il primo profilo, il ricorrente sosteneva che l’introduzione per legge di misure di revoca della cittadinanza esorbitasse rispetto ai poteri attribuiti al Parlamento, in materia di “naturalizzazione e stranieri”, dall’art. 51(xix) Cost., sostenendo al contrario che la cittadinanza costituisca una materia costituzionale, come tale sottratta alle competenze del Parlamento e disciplinata dalla *common law*. Sotto il secondo profilo, il ricorrente lamenta il contrasto tra il potere del Ministro dell’Interno di applicare la misura della revoca della cittadinanza e il principio di separazione dei poteri. Secondo il ricorrente, infatti, l’applicazione della revoca della cittadinanza, considerata una sanzione penale, deve essere riservata alle Corti, nel rispetto del cap. III della Costituzione. La High Court rigetta il primo motivo di ricorso, accogliendo il secondo. La disposizione è dunque dichiarata incostituzionale, ma esclusivamente con riferimento al potere del Ministro dell’Interno di disporre la revoca della cittadinanza, che, invece, astrattamente, resta compatibile con i principi costituzionali dell’ordinamento canadese.

<sup>43</sup> High Court of Australia, *Alexander v Minister for Home Affairs* [2022] HCA 19, par. 50.

<sup>44</sup> High Court of Australia, *Alexander v Minister for Home Affairs* [2022] HCA 19, par. 51.

<sup>45</sup> High Court of Australia, *Alexander v Minister for Home Affairs* [2022] HCA 19, par. 233-234, J. Edelman.



possono integrare reati di tale gravità da giustificare la revoca della cittadinanza, il giudice Steward individua in particolare azioni volte a distruggere o danneggiare gravemente gli elementi fondamentali della nazione garantiti dalla Costituzione, come la democrazia rappresentativa e la *rule of law*, nonché azioni dirette a rovesciare le istituzioni statali in contrasto con il principio di fedeltà per l'Australia. Gli attacchi terroristici, che integrano le ipotesi di revoca ex art. 36B della legge sulla cittadinanza, rientrano pienamente, secondo il giudice, in tale categoria<sup>46</sup>.

La sentenza dunque, pur dichiarando, nelle conclusioni, l'incostituzionalità della revoca della cittadinanza, ne giustifica sul piano teorico la legittimità costituzionale, offrendo argomentazioni a supporto della teoria contrattualistica della cittadinanza. La decisione, dunque, non esclude che provvedimenti di revoca della cittadinanza, qualora affidata alle autorità giurisdizionali, siano considerate costituzionalmente legittime. Rimane tuttavia sempre sullo sfondo la questione della definizione dello stesso concetto di "fedeltà" nei confronti della comunità politica, i cui contorni restano sfuggenti e ambigui<sup>47</sup>. In un tentativo di definizione, il giudice Edelman associa l'*allegiance* all'idea di appartenenza alla comunità politica, descrivendola come il legame di associazione o appartenenza di una persona alla comunità<sup>48</sup>. La brevissima argomentazione, tuttavia, non è convincente, finendo per essere tautologica e omettendo di chiarire quali siano i presupposti sulla base dei quali la *membership* si fonda o dovrebbe fondarsi.

Il *revival* della teoria contrattualistica della cittadinanza, invece, come accennato, non si è verificato negli Stati Uniti, dove l'VIII e il XIV emendamento costituiscono tuttora un solido argine contro l'ampliamento dei poteri di revoca della cittadinanza, anche nel contesto di gravi emergenze come quella rappresentata dal terrorismo.

<sup>46</sup> High Court of Australia, *Alexander v Minister for Home Affairs* [2022] HCA 19, par. 290.

<sup>47</sup> E. ARCIONI, *The constitutional value of citizenship: the latest decision from Australia's High Court*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, <http://www.iconnectblog.com>, 2022, ultimo accesso: 26 marzo 2023.

<sup>48</sup> High Court of Australia, *Alexander v Minister for Home Affairs* [2022] HCA 19, par. 232.



### 3. La revoca della cittadinanza e il diritto ad avere diritti

La giurisprudenza della Corte Suprema statunitense ha offerto un contributo fondamentale al consolidamento del diritto alla cittadinanza sul piano costituzionale, a partire dai casi *Perez v. Brownell*<sup>49</sup>, *Trop v. Dulles*<sup>50</sup> e *Nishikawa v. Dulles*<sup>51</sup>, decisi nel 1958.

Nella *dissenting opinion* del caso *Perez* – firmata dallo stesso Presidente Warren, insieme ai giudici Black e Douglas – si negava la competenza del Congresso a stabilire misure di revoca della cittadinanza in mancanza di un'espressa volontà di rinuncia da parte dell'interessato. Infatti, gli art. 401(e) e (j) del *Nationality Act*, che stabilivano la revoca della cittadinanza nel caso di esercizio del diritto di voto all'estero, secondo i giudici dissenzienti, erano in contrasto con il diritto fondamentale alla cittadinanza, che, in quanto diritto ad avere diritti<sup>52</sup>, assume valore costituzionale per effetto del XIV emendamento. Come sottolineato ancora più chiaramente nella *concurring opinion* dei giudici Douglas e Black, «*we deal here with the right to citizenship created by the Constitution*»: il diritto alla cittadinanza, secondo i giudici costituzionali, dunque, è un diritto costituzionale e, in quanto tale, non può essere oggetto di limitazioni o revoca da parte del Congresso.

La *dissenting opinion* del caso *Perez* costituisce il fondamento dell'opinione di maggioranza nel caso *Trop v. Dulles*, nel quale la Corte, a pochi mesi di distanza, dichiarava l'incostituzionalità dell'art. 401(g) del *Nationality Act*, che prevedeva la revoca della cittadinanza nel caso di diserzione. In particolare, la Corte, sebbene non chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità della disposizione con il XIV emendamento, ne dichiarava l'incostituzionalità per violazione dell'VIII emendamento, in quanto sanzione penale che integrava un'ipotesi di trattamento disumano e degradante, in contrasto con il principio di dignità umana. Come si

<sup>49</sup> Supreme Court of the United States, *Perez v. Brownell*, 365 U.S. 44 (1958).

<sup>50</sup> Supreme Court of the United States, *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958).

<sup>51</sup> Supreme Court of the United States, *Nishikawa v. Dulles*, 356 U.S. 129 (1958).

<sup>52</sup> L'espressione pare risentire della celebre definizione coniata proprio negli stessi anni da H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, cit.



legge nell'*opinion* redatta dal giudice Warren, «la revoca della cittadinanza come sanzione penale è vietata dall'VIII emendamento», in quanto determina «la distruzione totale dello status dell'individuo nella società. È una forma di punizione più primitiva della tortura, in quanto distrugge l'esistenza politica dell'individuo»<sup>53</sup>. Tanto in particolare se, come nel caso di specie, la revoca della cittadinanza produce l'effetto di determinare l'apolidia dell'individuo. Pertanto, sulla base di tali premesse, citando ancora una volta implicitamente H. Arendt, il giudice Warren conclude che la revoca della cittadinanza determina la perdita del diritto ad avere diritti<sup>54</sup>. La violazione dell'VIII emendamento è a giudizio della Corte tanto più grave in quanto il fondamento ultimo di tale disposizione non è altro che il principio di dignità dell'uomo. Vi è dunque una stretta correlazione, nelle parole del giudice Warren, tra diritto alla cittadinanza e dignità umana, dal momento che ogni individuo gode del diritto alla cittadinanza, che deve considerarsi «sicuro»<sup>55</sup> salvo rinuncia volontaria e la cui violazione, ponendosi in contrasto con l'VIII emendamento, contraddice indirettamente il principio di dignità umana. Non rientra tra le competenze del Parlamento, dunque, l'introduzione di norme volte a prevedere ipotesi di revoca della cittadinanza.

La visione contrattualistica della cittadinanza, al contrario, emergeva nella *dissenting opinion*, redatta dai giudici Frankfurter, Burton, Clark e Harlan, secondo i quali la titolarità dei diritti e dei privilegi connessi con la cittadinanza impone reciproci obblighi a carico del cittadino, tra i quali in primo luogo il servizio militare. Sulla base di tale impostazione, secondo i giudici dissenzienti, il Congresso ha il diritto di prevedere per legge che alla violazione di tali doveri possa conseguire la revoca della cittadinanza.

Tale tensione tra cittadinanza come diritto fondamentale, la cui violazione giunge sino a configurare una violazione della dignità umana, da una parte, e

<sup>53</sup> Supreme Court of the United States, *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958), § 101.

<sup>54</sup> Supreme Court of the United States, *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958), § 102: «In short, the expatriate has lost the right to have rights».

<sup>55</sup> Supreme Court of the United States, *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958), § 93: «As long as a person does not voluntarily renounce or abandon his citizenship, and this petitioner has done neither, I believe his fundamental right to citizenship is secure».





Saggi

cittadinanza quale *status* oggetto di un rapporto di reciproca obbligazione tra cittadino e Stato, e dunque soggetto a possibilità di revoca da parte di quest'ultimo, pervade tutto il dibattito sul diritto alla cittadinanza negli Stati Uniti negli anni a venire. Resta il fatto che, ad ogni modo, il fondamento costituzionale della cittadinanza e, ancor di più, il suo ruolo fondativo della comunità politica americana, ha consentito di sottoporre a limitazioni rigorose l'uso del potere di revoca da parte del Congresso.

Sulla base di una costante giurisprudenza della Corte Suprema, infatti, la perdita involontaria della cittadinanza acquistata *iure soli* può verificarsi solo in presenza di comportamenti dai quali sia possibile dedurre l'implicita volontà di rinuncia da parte dello stesso cittadino. L'onere della prova, a tal fine, è a carico del Governo<sup>56</sup>. Non è dunque ammessa, nell'ordinamento statunitense, alcuna forma di revoca involontaria della *birthright citizenship*, sulla base del diritto alla cittadinanza al quale, per effetto del XIV emendamento, è attribuito valore costituzionale. Tanto ha impedito l'introduzione, nello *United States Code*, di una misura di revoca della cittadinanza nei confronti di cittadini che abbiano commesso reati di matrice terroristica.

In Canada, successivamente al caso *Galati*, la Corte Federale non ha totalmente escluso che la cittadinanza possa configurarsi in termini di diritto. Infatti, nell'accogliere il ricorso in merito alla compatibilità tra la revoca della cittadinanza per frode, così come disciplinata in seguito alla riforma del 2014, e il diritto al giusto processo, ha sottolineato come, a differenza di quanto sostenuto dalla difesa, la cittadinanza non possa essere sempre qualificata in termini di privilegio: pur non configurandosi alcun diritto alla naturalizzazione, dovendo essere integrate le condizioni stabilite dalle legge, la cittadinanza, una volta acquistata, è un diritto dell'individuo e non può essere revocata se non nel rispetto delle garanzie previste dal *Bill of Rights*<sup>57</sup>. Tale parziale apertura, tuttavia, non ha dato luogo ad *overruling* in merito alla revoca della cittadinanza per motivi di sicurezza

<sup>56</sup> A partire dal caso *Nishikawa*: Supreme Court of the United States, *Nishikawa v. Dulles*, 356 U.S. 129 (1958).

<sup>57</sup> Federal Court, *Abdulla Ahmad Hassouna v. The Minister of Citizenship and Immigration Canada*, 2017 FC 473.



nazionale, dal momento che, in seguito a un ampio dibattito sul piano politico e dottrinario, e al cambiamento di maggioranza politica, nel 2017 la legge sulla cittadinanza è stata oggetto di un'ulteriore revisione, che ha visto l'abrogazione della revoca per motivi diversi dalla frode<sup>58</sup>.

Sulla base della legislazione attualmente in vigore, dunque, il Canada condivide con gli Stati Uniti un approccio particolarmente restrittivo rispetto ai poteri di revoca nei confronti dei cittadini per nascita, sulla base dell'idea che la cittadinanza costituisca un diritto. Non può negarsi, ad ogni modo, come il XIV emendamento, negli Stati Uniti, offra un fondamento costituzionale che rende tale garanzia molto più rigida che in Canada.

Anche la giurisprudenza britannica, a partire dal caso *Al-Jedda* del 2013<sup>59</sup>, ha riconosciuto che la cittadinanza costituisce un diritto, affermando che la revoca della cittadinanza, qualora determini l'apolidia dell'individuo, implica una violazione del diritto alla cittadinanza, così come previsto dall'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti umani. In particolare, nell'*opinion* di Lord Wilson<sup>60</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*», richiamando la *dissenting opinion* del giudice Warren nel caso *Perez v. Brownell* della Corte suprema statunitense.

Tuttavia, il diritto alla cittadinanza, concepito in senso minimo, è considerato parametro di incostituzionalità delle misure di revoca della cittadinanza esclusivamente nei casi in cui da tale provvedimento possa derivare l'apolidia dell'individuo. L'apolidia, peraltro, è intesa in senso formale: la revoca della cittadinanza, infatti, è considerata illegittima esclusivamente nel caso in cui determini la perdita dell'unica cittadinanza dell'individuo, mentre è consentita nelle ipotesi in cui determini l'apolidia di fatto, che si verifica qualora il soggetto sia in possesso di una seconda cittadinanza, ma quest'ultima sia oggetto di contestazione da parte dello Stato di riferimento, ovvero qualora l'individuo, nonostante il possesso di tale *status*, si veda negare i diritti che ne derivino, o non disponga dei

<sup>58</sup> *An Act to amend the Citizenship Act and to make consequential amendments to another Act*, 2017.

<sup>59</sup> Corte Suprema RU, *Secretary of State for the Home Department (Appellant) v. Al-Jedda (Respondent)*, 9 ottobre 2013, [2013] UKSC 62, § 12.

<sup>60</sup> Alla quale aderiscono Lord Neuberger, Lady Hale, Lord Mance e Lord Carnwath.



Saggi

documenti idonei a provarla<sup>61</sup>. Peraltro, come accennato, anche il limite del divieto di apolidia di diritto è stato superato dalla riforma del BNA del 2014, con riguardo ai cittadini naturalizzati.

Inoltre, secondo la Corte Suprema britannica, il diritto alla cittadinanza non è assoluto, ma soggetto al bilanciamento con interessi pubblici contrapposti, tra i quali in primo luogo la sicurezza nazionale, come sostenuto nel caso *Pham*<sup>62</sup>. Come sottolineava Lord Sumption, infatti, sebbene il diritto alla cittadinanza si collochi all'apice della «scala mobile» dei diritti umani nel Regno Unito, deve tuttavia essere bilanciato con la sicurezza nazionale, che si pone all'estremità opposta<sup>63</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, specie con riguardo ai cittadini naturalizzati, che subiscono così una grave forma di discriminazione. Il contenuto del diritto alla cittadinanza viene definito in senso minimo e si ammette che, nel bilanciamento con l'interesse pubblico della sicurezza nazionale, il primo possa soccombere. Sebbene non sia escluso il carattere di diritto della cittadinanza, dunque, resta ferma la legittimità costituzionale dei poteri di revoca, che il Parlamento può legittimamente attribuire al Segretario di Stato, la cui discrezionalità non può essere sottoposta a controllo giurisdizionale, come affermato nel caso *Begum* del

<sup>61</sup> Sulla distinzione tra apolidia di fatto e di diritto nell'ordinamento britannico, cfr. S. MANTU, *Citizenship Deprivation in the United Kingdom. Statelessness and Terrorism*, in «Tilburg Law Review», vol. 19, 2014, pp. 163-170.

<sup>62</sup> Supreme Court, *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. Tra i commenti, si veda: A.A. KHAN, *Case Comment: Secretary of State for the Home Department v. Pham (formerly known as B2) [2015] UKSC 19*, in *UKSC Blog*, 2015, [www.ukscblog.com](http://www.ukscblog.com) (ultimo accesso 13 novembre 2019); P. MARTINO, *La Corte suprema del Regno Unito su revoca della cittadinanza e sicurezza nazionale: il caso Pham*, in «Democrazia e sicurezza - Democracy and Security Review», n. 1, 2016, pp. 133-192.

<sup>63</sup> [2015] UKSC 19, *opinion* di Lord Sumption, alla quale aderiscono Lord Neuberger, Lady Hale e Lord Wilson, in part. § 108.



2020<sup>64</sup>. Pur non richiamata esplicitamente, la teoria contrattualistica della cittadinanza – fondata su un legame di fedeltà tra l'individuo e lo Stato, che, nell'esercizio della sua discrezionalità, può revocare qualora ne vengano meno i presupposti – appare in controluce nella progressiva erosione del diritto alla cittadinanza nel Regno Unito.

#### 4. Osservazioni conclusive

La sintetica disamina dell'evoluzione giurisprudenziale e normativa proposta in questo studio consente di osservare come le regole di acquisto e revoca della cittadinanza nel Regno Unito, negli Stati Uniti, in Canada e Australia, si fondino su una duplice matrice.

Da una parte, la tradizione della *common law* offre l'idea medievale della cittadinanza quale espressione di una *ligeance* reciproca tra individuo e sovrano. Tale rapporto di reciproca obbedienza e protezione, che si evolverà nella categoria moderna del legame di fedeltà tra cittadino e comunità politica di riferimento, richiama chiaramente l'idea del vincolo di cittadinanza quale appartenenza allo Stato e trova nel principio di sovranità nazionale un solido riferimento teorico.

A partire dai primi anni del Novecento, nel contesto delle emergenze belliche, il venir meno del legame di fedeltà tra l'individuo e lo Stato – inconcepibile nella

<sup>64</sup> Supreme Court, *R (on the application of Begum) (Appellant) v. Special Immigration Appeals Commission (Respondent)*; *R (on the application of Begum) (Respondent) v. Secretary of State for the Home Department (Appellant)*; *Begum (Respondent) v. Secretary of State for the Home Department (Appellant)* [2021] UKSC 7. La sentenza non riguardava direttamente la compatibilità del potere di revoca con il diritto alla cittadinanza, ma il profilo della sua legittimità con riferimento alla violazione indiretta di ulteriori diritti, tra i quali in particolare il diritto a un'udienza equa. La ricorrente lamentava la violazione di tale diritto in quanto la misura, disposta mentre la destinataria si trovava in un campo profughi in Siria, le impediva di fare rientro nel Regno Unito per partecipare al procedimento giudiziario sulla legittimità della denazionalizzazione. La Corte confermava la legittimità del provvedimento, sulla base del principio in base al quale il potere di revoca della cittadinanza è affidato alla piena discrezionalità del Segretario di Stato e non può essere oggetto di controllo giurisdizionale. Per un commento, sia consentito il rinvio a M. DICOSOLA, *La revoca della cittadinanza tra sicurezza nazionale e diritti. Note a margine del caso Shamima Begum*, in «Democrazia e sicurezza - Democracy and Security Review», n. 2, 2021, pp. 161-191.



dottrina medievale della *ligeance* – costituirà il presupposto per l'esercizio di ampi poteri di revoca della cittadinanza a carico di individui che abbiano commesso atti considerati in contrasto con gli interessi nazionali. Tali misure sono considerate legittime sulla base di una teoria contrattualistica della cittadinanza, secondo la quale la violazione dei doveri di cittadinanza determina lo scioglimento dei legami del cittadino con lo Stato.

All'idea che lo Stato, nell'esercizio della sua sovranità, possa disporre la revoca della cittadinanza, sulla base del presupposto del venir meno del legame di fedeltà, si contrappone il diritto alla cittadinanza, introdotto, nel diritto internazionale e costituzionale, a seguito del crollo dei regimi autoritari del Novecento, le cui atrocità avevano trovato una solida base giuridica anche nella teoria dell'interconnessione tra la cittadinanza, il principio di sovranità statale e i diritti.

Come si è avuto modo di osservare, la Corte Suprema statunitense, sulla base di un'interpretazione evolutiva dell'VIII e del XIV emendamento, ha offerto un contributo rilevante per l'affermazione del diritto alla cittadinanza sul piano costituzionale. Al diritto alla cittadinanza, infatti, sulla base del principio di dignità umana, viene riconosciuto valore di diritto fondamentale, garantito dalla Costituzione: si esclude, di conseguenza, la competenza del legislatore a stabilire, per legge, misure di revoca della cittadinanza.

Tuttavia, nell'ambito della giurisprudenza dei Paesi esaminati in questo studio, la circolazione di tale concezione della cittadinanza – che si colloca pienamente nel contesto della teoria dell'universalità dei diritti della persona e del superamento dell'interconnessione tra sovranità, cittadinanza e diritti – è limitata, mentre, al contrario, appare di gran lunga più radicata l'idea della cittadinanza quale legame di fedeltà tra l'individuo e la comunità politica, destinato a interrompersi in presenza di comportamenti ritenuti particolarmente pregiudizievoli per gli interessi nazionali.

Tanto emerge, in particolare, nell'attuale contesto di crisi della cittadinanza, dovuto alle risposte adottate da numerosi ordinamenti alle problematiche, interconnesse, della crisi delle politiche del multiculturalismo e del terrorismo internazionale. Infatti, l'idea della cittadinanza quale legame di fedeltà tra l'individuo e la comunità politica costituisce di frequente il fondamento dell'ampliamento



*Saggi*

dei poteri di revoca della cittadinanza, che producono gravi effetti in relazione alla garanzia dei diritti fondamentali della persona e al principio di non discriminazione.

Come si è avuto modo di osservare, tuttavia, il concetto di fedeltà alla comunità politica appare, nella stessa giurisprudenza, vago e sfuggente ed è strettamente interconnesso con il principio di sovranità nazionale<sup>65</sup>. È lecito domandarsi, dunque, se tali argomentazioni siano in linea con il paradigma concettuale dei diritti fondamentali negli ordinamenti costituzionali contemporanei, che trova nei principi di dignità umana e di universalità dei diritti della persona il suo fondamento ultimo.

<sup>65</sup> L'attualità dell'interconnessione tra sovranità e cittadinanza è un fenomeno che accomuna buona parte delle Costituzioni del secondo dopoguerra, che, come è stato autorevolmente rilevato, pur ponendosi in radicale rottura rispetto alle Costituzioni ottocentesche, contrapponendo il suffragio universale alle distinzioni di censo e fondando così su basi egualitarie lo Stato democratico, non hanno tuttavia introdotto novità rilevanti in relazione al rapporto tra Stato, nazione, cittadinanza e territorio: E. GROSSO, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, cit.