



LINA PANELLA \*

## LA REVOCA DELLA CITTADINANZA NEL QUADRO DELLA LOTTA AL TERRORISMO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. La cittadinanza è un diritto dell'individuo? - 3. Il fenomeno dei *foreign fighters* e la revoca della cittadinanza come misura per contrastarlo. 3.1. I caratteri distintivi del fenomeno dei *foreign fighters* e sua dimensione. - 3.2. Cosa si intende per revoca della cittadinanza e le diverse posizioni degli Stati. 4. - È legittima la revoca della cittadinanza secondo il diritto internazionale? - 4.1. L'atteggiamento della comunità internazionale nei confronti dell'apolidia. - 5. La risposta europea alla risoluzione n 2178. - 6. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Il 24 settembre 2014 il Consiglio di Sicurezza ha adottato all'unanimità, ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, la Ris. 2178(2014) con cui obbliga gli Stati ad adottare una serie di misure per fronteggiare i combattenti terroristi stranieri, di cui dà una puntuale definizione nel quinto paragrafo del dispositivo<sup>1</sup>. Non è questa la sede per un esame approfondito della risoluzione né delle critiche che ad essa sono state mosse<sup>2</sup> sia per l'esercizio da parte del Consiglio di Sicurezza di poteri legislativi non previsti dalla Carta delle Nazioni Unite, sia per la mancanza di una definizione di terrorismo<sup>3</sup>. Quello che ai fini

---

\* Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Messina.

<sup>1</sup> Si legge infatti nel par. 5 della risoluzione «*Décide que les États Membres doivent, dans le respect du droit international des droits de l'homme, du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire, prévenir et éliminer les activités de recrutement, d'organisation, de transport ou d'équipement bénéficiant à des personnes qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, ainsi que le financement des voyages et activités de ces personnes*».

<sup>2</sup> Per un esame della risoluzione solo a titolo esemplificativo, cfr. R. CADIN, *Il Consiglio di Sicurezza torna a legiferare nella risoluzione 2178 (2014)*, in questa *Rivista*, n. 4/2014, pp. 857-859.

<sup>3</sup> La risoluzione privilegia un approccio preventivo al fenomeno prevedendo tre tipi di intervento: il contrasto alla radicalizzazione e all'estremismo violento, l'adozione di misure di prevenzione, soprattutto per quanto riguarda il movimento dei sospetti terroristi, richiedendo agli Stati una risposta giudiziaria al fenomeno, anche nei confronti di atti c.d. preparatori, cioè che precedono la commissione di un atto terroristico.

della indagine condotta nelle pagine seguenti occorre mettere in evidenza è che, malgrado il ripetuto e quasi eccessivo richiamo alle norme di protezione internazionale dei diritti dell'uomo, del diritto internazionale dei rifugiati e del diritto internazionale umanitario, in esecuzione della risoluzione, in ambito europeo, diversi Stati hanno introdotto misure relative al ritiro dei permessi di soggiorno e dei documenti di viaggio, fino ad arrivare alla misura estrema della revoca della cittadinanza.. È quest'ultimo aspetto a destare preoccupazione sul piano giuridico, e la «novità» di tale misura, per la sua gravità e per le molteplici implicazioni ad essa connesse, merita qualche riflessione.

## 2. La cittadinanza è un diritto dell'individuo?

La prima questione da affrontare è stabilire se la cittadinanza è un diritto dell'individuo o un potere dello Stato, esercitato in modo discrezionale secondo le proprie disposizioni legislative.

L'esame della dottrina e della giurisprudenza in tale materia dimostra come nel tempo si sia verificata una singolare evoluzione, di cui è utile evidenziare, anche se solo per grandi linee, le varie tappe<sup>4</sup>. Infatti, fino a non molto tempo addietro era principio universalmente accolto dalla dottrina che «*nationalité d'un État particulier est une affaire à fixer par la loi nationale de chaque État*»<sup>5</sup>. In altri termini era *communis opinio* che il diritto interno di ogni Stato potesse determinare le condizioni per l'acquisto o la perdita della cittadinanza, rientrando tale materia nel dominio riservato degli Stati. Oggi, al contrario, anche la dottrina più conservatrice riconosce che la liberà dello Stato di concedere o revocare la cittadinanza subisca una serie di limiti derivanti dal diritto internazionale. Un impulso fondamentale a questa evoluzione è stato dato dall'affermarsi dei principi fondamentali di protezione dei diritti umani.

In questa prospettiva *il diritto ad una cittadinanza* diventa la conseguenza inevitabile della centralità assunta, nella comunità internazionale, dalla persona umana. Non è certo qui la sede per approfondire il dibattito dottrinale, né la prassi e la giurisprudenza internazionale che oggi ci permette di affermare che il diritto ad una cittadinanza<sup>6</sup>, quale condizione necessaria non solo per godere della protezione di uno Stato, ma anche per consentire ai singoli di sentirsi parte integrante e soggetti attivi di una determinata comunità territoriale, sia ormai divenuto norma inderogabile di diritto internazionale. Ovviamente perché tale diritto divenga effettivo è necessario che sia ulteriormente specificato, stabilendo con precisione nei confronti di quale Stato può essere fatto valere, e prima ancora, definirne puntualmente il contenuto.

Al fine di un migliore inquadramento sistematico dell'indagine, è necessario fare alcuni brevi chiarimenti. Le questioni riguardanti la cittadinanza sono state oggetto di alcuni progetti di codificazione e di numerose convenzioni internazionali: di diritto internazionale

<sup>4</sup> È necessario sottolineare che quando si fa riferimento all'esistenza di norme di diritto internazionale che possono limitare la competenza statale in materia di cittadinanza, il riferimento è ovviamente alle norme di diritto internazionale generale, in quanto lo Stato è sempre libero di stipulare accordi internazionali in tale materia che abbiano valore di *lex specialis*.

<sup>5</sup> E. BORCHARD, *Protection diplomatique des nationaux à l'étranger*, in *Ann. inst. droit int.*, 36, 1931, 277.

<sup>6</sup> Sull'argomento ci sia consentito rinviare al nostro volume, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Napoli, 2008.

privato, in relazione agli eventuali conflitti di legge che si possono verificare, e di diritto internazionale pubblico, con riferimento soprattutto al trattamento degli stranieri. Seguendo i lavori di codificazione che si sono svolti in argomento, si coglie la tendenza, in un primo tempo avanzata timidamente, ma poi in modo più accentuato, verso la qualificazione della cittadinanza come diritto inerente all'essere umano, piuttosto che come una prerogativa esclusiva dello Stato. Di diritto ad una cittadinanza, infatti, non si parla nei primi atti internazionali adottati in materia subito dopo la prima guerra mondiale, seguendo gli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza del tempo, basate sul principio della competenza esclusiva dello Stato.

Tale principio, ad esempio, non è mai stato messo in discussione durante i lavori dell'*Institut de Droit International*. Il tentativo di introdurre nel preambolo del rapporto supplementare presentato alla sessione di Stoccolma del 1928 da Reuterskjöld un *considerando* che, riferendosi al ruolo crescente del diritto internazionale nelle relazioni interstatali, poteva essere interpretato nel senso di limitare la competenza esclusiva dello Stato, non solo non ebbe esito positivo, ma suscitò le vibranti proteste da parte di numerosi Stati. Ancora la competenza esclusiva in materia di cittadinanza dello Stato nazionale è riconosciuta espressamente nel progetto di Convenzione sulla cittadinanza preparato dalla *Harvard Law School* nel 1929<sup>7</sup>, anche se, in termini estremamente generici, si prevede la possibilità che il potere statale possa essere limitato da eventuali accordi internazionali ratificati dagli Stati o da disposizioni di carattere generale. Come già evidenziato, un nuovo modo di affrontare la cittadinanza come diritto individuale e non come manifestazione della competenza esclusiva dello Stato, comincia a manifestarsi in coincidenza con l'affermazione dei principi in materia di protezione internazionale dei diritti dell'uomo.

Al riguardo la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 prevede, fra i diritti fondamentali dell'individuo, il diritto ad una cittadinanza<sup>8</sup>. Indipendentemente dalle variegate posizioni della dottrina e della giurisprudenza sul valore giuridico della Dichiarazione universale, la disposizione dell'articolo 15, data la sua genericità non è di immediata applicazione, poiché non specifica *quale sia la cittadinanza* di cui l'individuo dovrebbe godere né indica quali mezzi di ricorso l'individuo avrebbe a disposizione in caso di rifiuto. Tuttavia l'inclusione del diritto ad una cittadinanza fra i diritti individuali che gli Stati devono riconoscere, rappresenta certamente un superamento delle concezioni tradizionali stato-centriche, e delinea *in nuce* un principio destinato ad importanti sviluppi.

Tale elemento di novità, tuttavia, non trova riscontro nei successivi Patti internazionali sui diritti dell'uomo, il *Patto sui diritti civili e politici* e il *Patto sui diritti economici, culturali e sociali* - i primi strumenti giuridici universali a carattere vincolante sui diritti umani in generale - che non contengono alcun riferimento al diritto ad una cittadinanza, né alcun richiamo all'art.15 della Dichiarazione<sup>9</sup>. D'altronde la diversità delle opinioni espresse

<sup>7</sup> L'art. 2 di tale progetto, infatti, stabilisce che «each State may determine by its Law who are its Nationals». Per il testo del progetto di Convenzione v. *Am. Jour. Int. Law*, suppl. 1929, p.13

<sup>8</sup> Si legge nell'art. 15.1 «Tout individu a droit à une nationalité. L'article prosegue, al co. 2, prevedendo *Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer nationalité*».

<sup>9</sup> Un fugace cenno alla questione della cittadinanza si rinviene nell'art. 24 par. 3 del Patto sui diritti civili e politici, peraltro con riguardo solo ai minori, in quanto stabilisce che «tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité». Si tratta però, anche in questo caso, di una norma generica che presenta le stesse lacune di contenuto già rilevate a proposito dell'art.15 della Dichiarazione universale. Una norma di ugual tenore è quella contenuta nell'art.7.1 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989. Sull'argomento cfr., fra gli

durante i lavori preparatori dei Patti, dimostra che, all'epoca non si è ancora affermata l'esistenza del diritto in parola in capo all'individuo, ma soprattutto, aspetto che ci sembra più significativo, che gli Stati non sono disposti ad assumere obblighi precisi e spingersi oltre le mere dichiarazioni di principio, come quelle contenute nella Dichiarazione Universale<sup>10</sup>.

Di diritto ad una cittadinanza si parla, invece, nei lavori di codificazione della Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite, il più delle volte con riferimento al problema dell'apolidia. Ed invero, posto che l'apolidia indica la condizione giuridica in cui si trova l'individuo privo di qualsiasi cittadinanza, si comprende bene come l'esame di questi due fenomeni, apparentemente opposti, sia, in realtà, strettamente collegato. D'altra parte se si riconosce che lo Stato sia assolutamente libero di adottare le norme che ritiene più opportune sull'acquisto o sulla perdita della propria cittadinanza, esso, senza commettere alcun atto illecito, potrebbe moltiplicare i casi di apolidia. Ecco perché la questione della *nationalité y compris l'apatridie* è stata inserita nell'agenda della Commissione del diritto internazionale, fin dal 1949, anche se senza un ruolo prioritario.

Se a livello universale, il diritto ad una cittadinanza è stato affermato soprattutto in progetti di articoli elaborati dalla Commissione del diritto internazionale, non rappresentando quindi la *lex lata*, ma piuttosto un diritto in formazione, esso trova una più incisiva consacrazione in atti giuridici adottati in ambito regionale.

Nell'ambito degli strumenti regionali di protezione dei diritti dell'uomo in generale, il diritto individuale ad una cittadinanza è previsto nella *Convenzione interamericana relativa ai diritti dell'uomo* del 22 novembre 1969, all'art.20, che riproduce sostanzialmente l'art.15 della Dichiarazione Universale<sup>11</sup>. La Corte interamericana dei diritti dell'uomo, organo della Convenzione, chiamata a pronunciarsi sull'argomento, ha stabilito, fra l'altro, che se è comunemente accettato che l'attribuzione e la regolamentazione della cittadinanza ricadono nella competenza statale, tale principio è limitato *par les nécessités qu'impose le droit international pour la protection des droits de l'homme*<sup>12</sup>: in altri termini la competenza dello Stato deve essere

altri, I. ZIEMELE, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child; Articles on Registration, Name and Nationality and the Right to Know are be Cared for by parents*, The Hague, 2007.

<sup>10</sup> In questo senso J. M. M. CHAN, *The Right to a Nationality as human Right: the current Trend towards Recognition*, in *Hum. Rights Law Rev.*, 1991, p. 5, il quale sostiene che la mancata previsione del diritto ad una cittadinanza nei Patti è la dimostrazione, non solo della complessità del problema, ma anche della mancanza di una *communis opinio* tra gli Stati.

<sup>11</sup> L'art. 20 della Convenzione interamericana recita «*every Person has the Right to the Nationality of the State in whose Territory he was born if he does not have the Right to any other Nationality*». La Convenzione interamericana sui diritti umani o Patto di San José di Costa Rica è stata adottata dalla Conferenza interamericana sui diritti umani il 22 novembre 1969 ed è entrata in vigore il 18 luglio 1978. Sulla Convenzione interamericana in generale, cfr. fra gli altri, C. ZANGHÌ, *La Convenzione interamericana dei diritti dell'uomo*, in *Com. int.*, 1970, p.266; H. GROSS ESPIELL, *La Convention américaine et la Convention européenne des droits de l'homme. Analyse comparative*. in *Recueil des cours*, 1989, vol. 218, p.167; R. NIETO NAVIA, *Introducción al sistema interamericano de protección a los derechos humanos*, Bogotá, 1993; D. J. HARRIS, *The Inter-American System of Human Rights*, Oxford, 1998; A. A. CANÇADO TRINDADE, *La Convention américaine relative aux droits de l'homme et le droit international général*, Bruxelles, 2004; G. CITRONI, *Dalla Dichiarazione di Bogotà al sistema della Convenzione americana dei diritti umani*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie e prassi*, Milano, 2006, p. 607 ss; M. PACHECO GOMEZ, *Il sistema interamericano di protezione dei diritti umani*, in *Dir. uomo*, 2006, n. 1, p. 11 ss;

<sup>12</sup> Cfr. *Propositions d'amendements aux dispositions de la Constitution politique du Costa Rica sur la naturalisation*, in *Hum. Rights Law Rev.*, 1984, vol. 5, p. 161. La Corte interamericana, nella sentenza dell'8 settembre 2005 nel caso *Yean and Bosico v. the Dominican Republic*, pronunciandosi in sede di ricorso individuale nei confronti di uno Stato contraente, ha definito il diritto alla cittadinanza, sancito dall'art.20 della Convenzione interamericana «*derecho fundamental de la persona humana*», specificando che la cittadinanza deve essere intesa come «*la expresión*

compatibile con gli obblighi internazionali, pattizi e consuetudinari che gli derivano dalle norme sulla protezione internazionale dei diritti umani.

Nel continente europeo, la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del Consiglio d'Europa del 1950, invece, non prevede il diritto di ogni individuo ad una cittadinanza: tale omissione potrebbe sorprendere poiché l'individuo che si intende proteggere, è inserito in una collettività statale e dunque la cittadinanza costituisce, come più volte affermato in precedenza, il collegamento essenziale fra individuo e tale collettività<sup>13</sup>. Sebbene la giurisprudenza degli organi della Convenzione europea, abbia confermato più volte che «il diritto al riconoscimento di una cittadinanza determinata non figura in quanto tale fra i diritti e le libertà garantiti dalla Convenzione»<sup>14</sup>. Ad una più attenta lettura, il rigore di una soluzione come quella prospettata in linea di principio- cioè il non riconoscimento del diritto ad una cittadinanza- trova un temperamento sempre più incisivo certamente, più rispondente allo scopo della Convenzione. Da tale giurisprudenza, soprattutto quella più recente, infatti, emerge un nuovo concetto di “cittadinanza” intesa come appartenenza ad una determinata comunità più che ad uno Stato, e comunque come diritto dell'individuo quale presupposto necessario per il godimento di determinate situazioni giuridiche<sup>15</sup>.

La materia della cittadinanza e le sue implicazioni sulla protezione internazionale dei diritti umani, altresì, sono state da sempre oggetto di studio e di approfondimento da parte del Consiglio d'Europa, ed, in particolare, il diritto ad una cittadinanza ha trovato un espresso riconoscimento come norma di applicazione generale in una serie di atti giuridici, vincolanti e non<sup>16</sup>. In tale ambito, il risultato più rilevante è rappresentato dalla *Convenzione*

*jurídica de un hecho social de conexión de un individuo con un Estado». Sulla Corte interamericana e la sua giurisprudenza cfr. S. DAVIDSON, *The Inter-American Court of Human Rights*, Dartmouth, 1992; J. M. PASQUALUCCI, *The Practice and Procedure of the Inter American Court of Human Rights*, Cambridge, 2003, H. TIGROUDJA, I. K. PANOUSIS, *La Cour interaméricaine des droits de l'homme: analyse de la jurisprudence consultative et contentieuse*, Bruxelles, 2003; A. A. CANÇADO TRINDADE, *Le nouveau règlement de la Cour interaméricaine de droits de l'homme: réflexions sur la condition de l'individu comme sujet du droit international*, Bruxelles, 2004.*

<sup>13</sup> Secondo alcuni autori, questa omissione, non deve sorprendere, in quanto la Convenzione ha preso le mosse dalla concezione tradizionale secondo la quale è il cittadino, cioè colui che possiede lo *status civitatis*, ad essere titolare di diritti, e comunque la CEDU risente delle sue origini post -conflitto nonché di un contesto storico assai differente rispetto all'attuale. In questo senso, M. DE SALVIA, *Nazionalità in senso formale e nazionalità in senso sostanziale nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv.int.dir.uomo*, 1995, p.11; CAMERON, M. KIRILOVA ERIKSSON, *An introduction to the European Convention on Human Rights*, 2th ed., Uppsala, 1995, p.110.

<sup>14</sup> Ad es. v. decisione n.11278/84, D.R., 43, p.216.

<sup>15</sup> Sull'argomento, V. STARACE, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'ordinamento italiano*, Bari, 1992; M. DE SALVIA, *Nazionalità in senso formale e nazionalità in senso sostanziale nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p.10; P. PUSTORINO, *L'interpretazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella prassi della Commissione e della Corte di Strasburgo*, Napoli, 1998; F. DURANTE, M. F. GENNARELLI, *I diritti dell'uomo in Italia*, Milano, 1998; F. RASPADORI, *I trattati internazionali sui diritti umani ed il giudice italiano*, Milano, 2000; S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001; S. BARTOLE, P. DE SENA, W. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012.

<sup>16</sup> Il Consiglio d'Europa si occupa di problemi relativi alla cittadinanza da lungo tempo. Il 6 maggio 1963 è stata adottata la *Convenzione sulla riduzione dei casi di cittadinanza multipla e sugli obblighi militari in caso di una pluralità di cittadinanze* (STE n. 43) - entrata in vigore il 28 marzo 1968 a cui si sono aggiunti il 24 novembre 1977 (STE n.95 e STE n.96) un protocollo addizionale- entrato in vigore il 17 ottobre 1983 ed un protocollo di modifica - entrato in vigore l'8 settembre 1978 - e un secondo protocollo il 2 febbraio 1993 (STE n.149) entrato in vigore il 24 marzo 1995. Nel 1977 il Comitato dei ministri ha adottato le Ris. (77) 12 e 13, aventi ad oggetto, rispettivamente la cittadinanza dei congiunti di nazionalità differenti e la cittadinanza dei bambini nati nel

europea sulla nazionalità aperta alla firma a Strasburgo il 6.11. 1997<sup>17</sup>, che, per la prima volta, racchiude in un unico testo la disciplina di tutta una serie di questioni in materia di cittadinanza.

Il principio generale che ispira la Convenzione è contenuto nell'art. 3, secondo cui la legislazione dello Stato nel determinare i requisiti necessari per l'acquisto/perdita della propria cittadinanza, deve uniformarsi a «*les conventions internationales applicables, à le droit international coutumier et aux principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité*». Il successivo art. 4, elenca, poi, i principi che gli Stati devono osservare nell'adottare le rispettive legislazioni in materia di cittadinanza. L'elencazione è tassativa, e lo Stato non può discostarsi da essa senza incorrere in una situazione di responsabilità. La lett. a) dell'articolo da ultimo citato fa espresso riferimento al diritto di ogni individuo ad avere una cittadinanza e tale diritto viene considerato la "norma base" dell'intero sistema giuridico creato dalla Convenzione<sup>18</sup>. Conseguentemente ci sembra di poter affermare che l'art.4 della Convenzione in esame, codifica il passaggio, l'evoluzione, in materia di cittadinanza dalla competenza esclusiva dello Stato, alla competenza concorrente con l'ordinamento internazionale, realizzando un adeguato bilanciamento tra gli interessi dello Stato e quelli dell'individuo: si afferma il diritto dell'individuo *ad una cittadinanza* ma sono le norme di diritto interno a definire le condizioni per l'acquisto *di una determinata cittadinanza*, in osservanza delle norme internazionali in materia, superando i rigidi principi dello *ius soli* o dello *ius sanguinis*.

Il diritto ad una cittadinanza nella Convenzione, rappresenta il riflesso dell'obbligo imposto agli Stati di evitare l'apolidia, previsto dalla lett. b dello stesso articolo,<sup>19</sup> e su cui ritorneremo nelle pagine seguenti.

matrimonio. La prima risoluzione raccomanda ai governi di adottare tutte le misure necessarie per permettere ai congiunti stranieri dei loro cittadini di poter acquistare la loro cittadinanza in condizioni più favorevoli di quelle che sono previste per gli stranieri in generale e di eliminare la distinzione tra mariti stranieri e spose straniere per quanto concerne l'acquisizione della loro cittadinanza. La seconda risoluzione raccomanda agli Stati di accordare la loro cittadinanza ai bambini nati nel matrimonio, o di facilitarne l'acquisizione, se uno dei genitori possiede tale cittadinanza. L'Assemblea parlamentare, ha inoltre adottato una serie di raccomandazioni riguardanti la cittadinanza, invitando in particolare gli Stati membri a facilitare la naturalizzazione dei rifugiati stabiliti nel loro territorio. In particolare, nel 1988 è stata adottata la Ris. 1081, relativa ai problemi di cittadinanza nei matrimoni misti in cui si auspica che ciascuno dei coniugi possa acquisire la cittadinanza dell'altro senza perdere la propria, e che i bambini, nati da tali unioni, possano essere autorizzati ad acquisire e conservare la cittadinanza di entrambi i genitori.

<sup>17</sup> La Convenzione è entrata in vigore il 1° marzo 2000 tre mesi dopo il deposito dello strumento di ratifica da parte di tre Stati membri del Consiglio d'Europa, così come stabilito dal suo art. 27. Un numero estremamente limitato di ratifiche si giustifica, come si legge nel rapporto esplicativo di tale Convenzione, proprio «*eu égard à l'importance de cette Convention pour de nombreux États*», per cui «*ne saurait être retardée par l'exigence d'un nombre élevé de ratifications*». Inoltre, proprio per l'importanza che riveste la convenzione e per la necessità di rafforzare la cooperazione tra gli Stati in tale materia, il suo art. 28 prevede che essa è aperta anche all'adesione di Stati non membri del Consiglio d'Europa. cfr. *Rapport explicatif sur la Convention européenne sur la nationalité (STE n.166)* p.19. Di cittadinanza e apolidia si occupa anche la *Convenzione sulla prevenzione dei casi di apolidia in relazione alla successione degli Stati*, adottata il 19 maggio 2006 ed entrata in vigore il 1 maggio 2009. L'Italia non ha ratificato nessuna di queste due convenzioni.

<sup>18</sup> Si legge all'art.4 della Convenzione «*Les règles sur la nationalité de chaque État partie doivent être fondées sur les principes suivantes :a) chaque individu a droit à une nationalité ; b) l'apatride doit être évitée ; c) nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité ;d) ni le mariage, ni la dissolution du mariage entre un ressortissant d'un État partie et un étranger, ni le changement de nationalité de l'un des conjoints pendant le mariage ne peuvent avoir d'effet de plein droit sur la nationalité de l'autre conjoints*».

<sup>19</sup> Nel *Rapport explicatif sur la Convention européenne*. p. 2 tale obbligo è definito di natura consuetudinaria.

Da quanto affermato, anche se a grandi linee nelle pagine precedenti, oggi esiste un *corpus iuris* che riconosce in capo agli individui di un diritto ad una cittadinanza ed un corrispondente obbligo statele di evitare i casi apolidia. Due sono i fattori che in proposito hanno giocato un ruolo determinante. In primo luogo la «scomparsa» di alcuni Stati nazionali, e la conseguente creazione di nuovi soggetti internazionali. Come dimostrano i casi emblematici dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia, i sommovimenti geopolitici della fine del 900, che hanno ovunque cancellato cittadinanze esistenti, ne hanno creato di nuove e, molte volte, hanno lasciato individui o gruppi di individui privi di alcuna cittadinanza.

La seconda causa dell'affermazione di tale diritto che viene in rilievo è l'incremento di flussi migratori, ( peraltro spesso determinati dalla dissoluzione di precedenti compagini statali o, come di recente, da conflitti interni ed internazionali ), che hanno causato rilevanti trasformazioni nella composizione dei «popoli» degli Stati e dato origine a nuove ed inedite rivendicazioni con le quali un crescente numero di Stati deve confrontarsi. La comunità internazionale ha cercato di far fronte a queste esigenze ed alla necessità di elaborare nuove norme idonee a stabilire puntuali obblighi inequivocabili per gli Stati, essendo di tutta evidenza che il potere statale, libero da qualsiasi condizionamento in materie così delicate come la cittadinanza, potrebbe portare alla violazione dei diritti fondamentali dell'individuo, ormai universalmente riconosciuti.

### 3. Il fenomeno dei *foreign fighters* e la revoca della cittadinanza come misura per contrastarlo

Se a livello internazionale, anche grazie ad una copiosa giurisprudenza ed alle convenzioni internazionali più recenti stipulate in materia, si è affermato in modo sempre più deciso, il diritto individuale ad una cittadinanza, sia per evitare i casi di apolidia che come diritto fondamentale dei singoli, dopo l'adozione della Ris. 2178 si è verificato un arretramento da tali posizioni. Infatti alcuni Stati, con una interpretazione strumentale di alcune disposizioni della risoluzione citata, hanno previsto la possibilità di revoca della cittadinanza come misura per fronteggiare il terrorismo internazionale. L'adozione di tale strategia riguarderebbe soprattutto i c.d. *foreign fighters*, cioè i combattenti stranieri, vale a dire quei cittadini europei di fede islamica che sono ritornati nei loro Paesi di origine dopo aver combattuto per anni sui campi di battaglia del Medio oriente e del Nord Africa. È proprio la possibilità del rientro in Patria ( non a caso i *foreign fighters* vengono anche definiti i «rientrati»), che permetterebbe a tali individui di portare la guerra di religione in Europa, di cui l'attacco al Charlie Hebdo ( ed i recenti eventi in Tunisia) sono solo un esempio, che si vuole impedire privando queste persone della cittadinanza.

A tale proposito è da sottolineare che il diritto di avere una cittadinanza di cui si è detto in precedenza, implica il diritto di acquisire una cittadinanza, di conservarla e di cambiarla. In tal senso il diritto di conservare una cittadinanza corrisponde al divieto della privazione arbitraria di essa, così come espressamente previsto dall'art.15 co.2 della Dichiarazione universale<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Riguardo la revoca della cittadinanza è da ricordare la Ris. 50/152 dell'Assemblea generale del 9 febbraio 1996 in cui, al par.16, si afferma: «*On demande aux États d'adopter des lois sur la nationalité qui permettent de réduire les cas d'apatridie, compte tenu des principes fondamentaux du droit international, en particulier en interdisant la privation arbitraire de la nationalité et en supprimant les dispositions qui permettent à une personne de renoncer à sa nationalité alors*

Ma prima di esaminare la legittimità o meno di tale misura sembra necessario fare alcune precisazioni. Innanzitutto quali sono i caratteri distintivi del fenomeno dei *foreign fighters* e quale è la sua dimensione. In secondo luogo cosa si intende per revoca della cittadinanza.

### 3.1. Caratteri distintivi del fenomeno dei foreign fighters

Ad oggi sarebbero almeno 4000 gli europei partiti, negli ultimi due anni per combattere in Iraq, Siria, Libia e Mali tra le fila di gruppi jihadisti quali ISIL, Al-Nusra, Ansar al Sharia. Di questi circa 600 sarebbero negli ultimi mesi rientrati in Europa. Quello dei *foreign fighters* non è comunque un fenomeno nuovo, in quanto dal 1980 a oggi si stima che tra i 10 mila e i 30 mila combattenti stranieri abbiano preso parte ai conflitti nel mondo musulmano: l'Europa purtroppo sembra essersi accorta troppo tardi di un fenomeno già vecchio. Gli elementi nuovi che, invece, emergono, riguardano innanzitutto il numero e la pericolosità di queste persone: non si tratta più dei c.d. "lupi solitari" o auto-radicalizzati dell'ultima ora<sup>21</sup>, ma questi individui sono spesso inseriti in una rete di supporto logistica e di contatti strutturata, formata da simpatizzanti ma anche da chi è rientrato dai fronti della jihad. Inoltre questi individui hanno accesso ad armi di diverso tipo ed esplosivi provenienti dal mercato nero attraverso canali che si dipanano soprattutto via Libia<sup>22</sup>.

Attuare delle contromisure per fronteggiare il fenomeno non è semplice: incrementare la cooperazione già in atto tra le agenzie di *intelligence* può essere certamente uno strumento importante, così come uno stringente controllo di polizia sui soggetti ad alto rischio radicalizzazione. Tuttavia, come dimostrato dal fallimento dei servizi di sicurezza e di *intelligence* nel caso dell'attacco al settimanale Charlie Hebdo, è estremamente difficile prevenire azioni così ben pianificate. A rendere l'individuazione di questi individui non semplice è la circostanza che l'avvicinamento allo jihadismo non avviene più attraverso la frequentazione delle Moschee radicali del Vecchio continente, molte delle quali sono da tempo sotto il controllo dei servizi di sicurezza, ma passa per canali più sfuggenti e meno tradizionali come le carceri, le palestre o addirittura le manifestazioni politiche.

Per tali motivi, molti paesi stanno adottando delle leggi *ad hoc* per contrastare la minaccia dei "rientrati", e la revoca della cittadinanza per costoro è una delle misure ipotizzata.

### 3.2. Cosa s'intende per revoca della cittadinanza e le diverse posizioni degli Stati.

Come sottolineato dal Segretario generale nel suo rapporto annuale al Consiglio dei diritti umani del 19 dicembre 2013<sup>23</sup>, bisogna distinguere il caso di "perdita" della cittadinanza, quando la cittadinanza viene meno automaticamente *ex lege*, senza alcun

---

*qu'elle ne possède pas, ou n'a pas acquis au préalable, une autre nationalité, tout en reconnaissant le droit des États d'élaborer des lois régissant l'acquisition, la perte de la nationalité ou la renonciation à celle-ci.*

<sup>21</sup> Come ad esempio i fratelli Tzarnaev responsabili dell'attentato alla maratona di Boston dell'aprile 2013 o come Man Haron Monis, protagonista del sequestro di alcune persone in un caffè del centro di Sydney nel dicembre 2014.

<sup>22</sup> Per una completa disamina dell'attività dei *foreign fighters* cfr. il rapporto di Ben Emmerson, relatore speciale sulle misure contro il terrorismo e i diritti umani del Consiglio dei diritti umani del 16 giugno 2015, A/HRC/29/51.

<sup>23</sup> Rapporto del Segretario generale al consiglio dei diritti umani del 19 dicembre 2013 dal titolo *Droits de l'homme et privation arbitraire de la nationalité*, A/HRC/25/28.



intervento statale, e la “privazione” della cittadinanza quando invece l’individuo perde lo *status civitatis* a causa di atti amministrativi o giudiziari, adottati dalle autorità competenti che si richiamano a espresse disposizioni nazionali. La perdita e la privazione corrispondono a due processi distinti ma conducono entrambi allo stesso risultato: l’individuo non è più considerato cittadino dello Stato di appartenenza e, eccetto nei casi in cui abbia una doppia nazionalità, diviene apolide.

Quale che sia la terminologia utilizzata dalle normative interne è comunque necessario che le disposizioni normative aventi ad oggetto la perdita o la privazione della cittadinanza rispettino determinate condizioni per essere conformi al diritto internazionale, ed in particolare proibiscano la privazione arbitraria della cittadinanza. Come sottolineato dal Segretario generale delle Nazioni Unite nel suo rapporto del 2013 su tale materia, le misure di privazione della cittadinanza devono perseguire uno scopo legittimo, non devono violare i diritti dell’individuo e devono essere proporzionali agli interessi che intendono proteggere. Per quanto concerne l’interpretazione del termine “arbitrario”, esso è espressamente chiarito dal Comitato dei diritti dell’uomo, riguardo al *Patto sui diritti civili e politici*, nella sua Osservazione Generale n.16, in cui si afferma che con la locuzione “ingerenza arbitraria” (*immixtions arbitraires*) ci si riferisce anche all’ingerenza dello Stato prevista dalla legge<sup>24</sup>. Inoltre, nella sua osservazione generale n. 27 il Comitato dei diritti umani ha sottolineato che la nozione di “arbitrario” si applica a tutte le misure legislative, amministrative e giudiziarie adottate dallo Stato, e tale limitazione ha lo scopo fondamentale di garantire che una ingerenza prevista dalla legge sia ragionevole, avuto riguardo alle circostanze particolari cui si riferisce<sup>25</sup>. Per conseguenza, anche se la revoca della cittadinanza può essere prevista dalle leggi nazionali, la sua applicazione deve perseguire uno scopo conforme al diritto internazionale e soprattutto non deve violare le norme internazionali riguardanti la protezione dei diritti umani.

Come si sono adeguati gli Stati a questo divieto di privare arbitrariamente gli individui della loro cittadinanza?<sup>26</sup>

Innanzitutto, è da precisare che le misure di revoca della cittadinanza adottate dagli Stati colpiscono, principalmente, i cittadini naturalizzati. Tale prassi degli Stati è certamente da condannare perché introduce una discriminazione fra coloro i quali sono cittadini dalla nascita e coloro i quali ottengono la cittadinanza in un secondo momento, violando palesemente il principio di non discriminazione. Limitando la nostra indagine ai soli Stati europei<sup>27</sup>, certamente il Regno Unito è il Paese che ha la legislazione più severa. Infatti nel luglio del 2014 il governo britannico ha emendato il British Nationality Act del 1981, rendendo possibile per il Ministro dell’interno, privare della cittadinanza “i cittadini naturalizzati”, anche se tale revoca li rendeva apolidi. Questa possibilità è attribuita al rappresentante del governo per motivi di difesa “del bene pubblico” o “di seria minaccia”

<sup>24</sup> Rapporto del Comitato dei diritti Umani alla 43° sessione dell’Assemblea generale. *Doc. Suppl.n.40 A/43/40/1988*

<sup>25</sup> CCPR General Comment: art.12 (freedom of Movement) 2 november 1999 par.11 ss.

<sup>26</sup> Per un esame delle misure legislative suscettibili di avere come effetto di privare gli individui della cittadinanza, cfr. *Droits de l’homme et privation arbitraire de la nationalité*, Rapporto del Segretario generale, A/HRC/25/28 cit.

<sup>27</sup> Sull’argomento cfr. *Le misure anti-terrorismo prese da Belgio, Danimarca, Paesi Bassi, Francia, Regno Unito e Germania, in attesa di soluzioni comunitarie. Quelle di Londra le più restrittive*, in *Eunews*, 9/2/2015.

alla sicurezza pubblica<sup>28</sup>. Con l'emendamento del 2014 si è prevista la possibilità di sequestro dei documenti di viaggio per tutte le persone di nazionalità britannica e per tutti i cittadini dell'UE sospettati di partecipazione ad attività jihadista. Per gli extracomunitari è previsto il ritiro della residenza, il divieto di lasciare il Paese per motivi di sicurezza o il divieto di ingresso. La novità rilevante di tale legge è rappresentata dalla possibilità che il Segretario di Stato possa revocare la cittadinanza per ragione di difesa del «bene pubblico» o «di serie minacce» alla sicurezza pubblica, anche nel caso in cui l'individuo diventi apolide<sup>29</sup>. È questo il caso di Hilal al-Jedda che, acquistata la cittadinanza britannica nel 2000, dopo un periodo di detenzione per motivi di pubblica sicurezza, si vedeva revocata la cittadinanza nel 2007. Poiché tale decisione rendeva Al-Jedda apolide, la Corte suprema britannica nel 2013 annullava la revoca ed obbligava il governo a «restituirgli» la cittadinanza britannica. Con l'approvazione dell'emendamento citato in precedenza, il Ministro dell'interno ha di nuovo privato Al-Jedda della cittadinanza britannica, facendo di lui un apolide<sup>30</sup>.

La legislazione dei Paesi Bassi prevede la possibilità di revocare la cittadinanza, ma solo per chi ha doppio passaporto in quanto le leggi di questo Stato non consentono la negazione della cittadinanza olandese se questa comporta l'automatica determinazione dello status di apolide<sup>31</sup>.

Secondo l'ordinamento francese, invece, è prevista la possibilità di sequestro dei documenti di viaggio (carta di identità, passaporti, visti) per tutte le persone di nazionalità francese e cittadini dell'UE sospettate di partecipazione ad attività jihadista. Per gli extracomunitari è previsto il ritiro della residenza, il divieto di lasciare il Paese per motivi di sicurezza o il divieto di ingresso. Secondo l'art. 25 del *code civil* un individuo può essere privato della cittadinanza nel caso sia condannato per reati particolarmente gravi, come gli atti di terrorismo, *sauf si la déchéance a pour résultat de le rendre apatriote*. Da segnalare, per la sua particolarità, è la legislazione in materia di *foreign fighters* della Danimarca. Oltre ad essere prevista la possibilità di sequestro dei documenti di viaggio per tutti i cittadini dell'Unione europea sospettati di partecipazione ad attività jihadista, per i combattenti stranieri che intendono fare ritorno, il governo prevede speciali programmi di reinserimento: vengono offerte cure medico-sanitarie e un lavoro, così da favorire l'integrazione. Queste persone però restano segnalate alle autorità e alle forze dell'ordine e tenute sotto controllo.

Per quanto riguarda l'Italia, il problema dei *foreign fighters* è stato affrontato con il decreto-legge 18 febbraio 2015 n. 7, convertito in legge n. 43 del 19 febbraio 2015, che pur contenendo alcune disposizioni da più parti giudicate non conformi al pieno rispetto dei

<sup>28</sup> A tale proposito significativ è quanto affermato dal Ministro dell'immigrazione Mark Harper: «*Citizenship is a privilege, not a right. The proposal will strengthen the home secretary's power to ensure that very dangerous individuals can be excluded if it is in the public interest to do so*».

<sup>29</sup> In nome della sicurezza nazionale è prevista anche la possibilità di arresti preventivi di persone sospette. Il governo britannico dispone inoltre di una piattaforma on-line la *Counter-Terrorism internet Referral Unit (Ctiru)* dove la cittadinanza può segnalare casi di sospette attività terroristiche. Cfr. M. GOWER, *Deprivation of British Citizenship and Withdrawal of passport facilities*, Library House of Commons, 30 January 2015, standard note SN/HA/6820.

<sup>30</sup> Sull'argomento G. S. GOODWIN-GILL, *Mr. Al-Jedda, Deprivation of Citizenship and international Law*, Paper presented at a Seminar at Middlesex University on 14 February 2014.

<sup>31</sup> Come nei casi, danese, francese e tedesco, anche nei Paesi Bassi è prevista la possibilità di sequestro dei documenti di viaggio per tutti i cittadini dell'UE sospettati di partecipazione ad attività jihadista, mentre per gli extra comunitari è previsto il ritiro della residenza, il divieto di lasciare il Paese per motivi di sicurezza o il divieto di ingresso.

diritti individuali, prevede elusivamente la facoltà del Questore di disporre il temporaneo ritiro del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell'espatrio<sup>32</sup>. La legge, comunque, ha principalmente lo scopo di sanzionare penalmente alcune fattispecie specifiche. Secondo l'art. 1.1 della legge di conversione, infatti, coloro che si arruolano per il compimento di atti di violenza, con finalità di terrorismo sono puniti con la reclusione da 5 a 8 anni. Stessa pena è prevista per coloro che organizzano, finanziano o propagandano viaggi finalizzati al compimento di condotte terroristiche (art.1. 2). La legge prevede anche che alla condanna per associazione terroristica, assistenza agli associati, arruolamento e organizzazione di espatrio a fini di terrorismo consegue obbligatoriamente la pena accessoria della perdita della potestà genitoriale «quando è coinvolto un minore».

#### 4. La revoca della cittadinanza è legittima secondo il diritto internazionale?

Si può ritenere legittima, secondo le norme di diritto internazionale sui diritti umani, la revoca della cittadinanza per i *foreign fighters*? In altri termini, accettando come *lex lata* l'esistenza di un diritto individuale alla cittadinanza, ci si deve chiedere se questo diritto sia derogabile ed in quali situazioni tali deroghe siano ammesse. D'altra parte è noto che la maggioranza delle Costituzioni degli Stati contengono norme che disciplinano la sospensione dei diritti fondamentali in situazioni di emergenza. Il problema consiste nel determinare di volta in volta, un necessario bilanciamento tra le esigenze di tutela degli interessi statali e l'irrinunciabilità alla salvaguardia dei diritti fondamentali: quindi di determinare le condizioni per un uso legittimo della facoltà di deroga. In linea generale, si ritiene, che la facoltà di deroga per lo Stato è possibile quando esiste uno stato eccezionale di emergenza, e cioè un pericolo imminente e concreto, che minacci l'insieme della popolazione<sup>33</sup>. Come stabilito espressamente nelle *limitations clauses* dei principali trattati sui diritti umani, la facoltà di deroga dello Stato non può avere carattere preventivo, non può cioè venire adottato per scongiurare l'aggravarsi della situazione. Inoltre la facoltà di deroga, anche se legittimamente esercitata, incontra dei limiti. Il primo di tali limiti è rappresentato dalla proporzionalità, nel senso che lo Stato ha l'onere di dimostrare che esiste una proporzione tra le misure adottate e la gravità della situazione. Si ritiene che una componente fondamentale della proporzionalità sia la durata della deroga: essendo la deroga la risposta ad un evento eccezionale, o di emergenza, essa deve cessare devono cessare quando tale situazione particolare non è più effettiva.

Un altro limite è costituito dall'esistenza di diritti inderogabili, cioè di diritti che devono essere garantiti anche in situazioni di emergenza. L'esistenza di questa categoria è prevista nei più importanti trattati di tutela internazionale dei diritti individuali, ed è unanimemente ammessa dalla dottrina.

<sup>32</sup> In realtà la legge – rubricata misure urgenti per il contrasto al terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione- pone alcuni problemi soprattutto per le misure previste per contrastare le attività di proselitismo via internet, tanto che il Garante della *privacy* si è dichiarato preoccupato per la mancata proporzionalità tra le esigenze della *privacy* e la sicurezza.

<sup>33</sup> Sull'argomento, solo a titolo esemplificativo, cfr. C. CATALDI, *Le deroghe ai diritti umani in stato di emergenza*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, 2006, p. 711 e la bibliografia ivi citata.

Il terzo limite di carattere generale, conseguenza logica dei primi due, è il dovere dello Stato di rispettare alcune garanzie di ordine procedurale. Al fine di conciliare le esigenze di salvaguardia di diritti umani fondamentali dell'individuo con quelle di protezione interna contro i pericoli che minacciano l'esistenza dello Stato, è stata elaborata, in particolare dalla CEDU, la dottrina del «margine di apprezzamento», cioè dire spetta allo Stato valutare la gravità della situazione per la sua sicurezza interna e decidere quali misure siano necessarie. Certamente il margine di apprezzamento dello Stato non è illimitato, e l'onore della prova per il ricorso alla deroga grava sullo Stato.

La revoca della cittadinanza per i *foreign fighters* presenta le caratteristiche di cui si è detto in precedenza?

Per rispondere a tale quesito il riferimento deve essere fatto a due convenzioni internazionali, una di applicazione generale in quanto adottata nell'ambito delle Nazioni Unite, ed una di applicazione regionale, adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa. Ci riferiamo in particolare alla *Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia* aperta alla firma nel 1961 ed entrata in vigore il 13 dicembre 1975, e alla *Convenzione europea sulla cittadinanza* adottata nel 1997 ed entrata in vigore il 1 marzo del 2000. Non facciamo riferimento all'art.15.2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo secondo cui «Nessun individuo può essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza», per le considerazioni fatte nelle pagine precedenti sul valore giuridico della Dichiarazione e sulla vaghezza delle sue disposizioni, poco conducenti ai fini della presente indagine.

La Convenzione delle Nazioni Unite del 1961 distingue la «rinuncia» alla cittadinanza da parte dell'individuo (art. 7.a) dalla privazione della stessa per effetto di una disposizione legislativa interna: in entrambi le ipotesi, comunque, la perdita della cittadinanza deve avere carattere eccezionale, essendo il principio di base della Convenzione quello enunciato nell'art 8.1 cioè «Ogni Stato contraente non priverà una persona della sua cittadinanza, qualora tale privazione rendesse tale persona apolide». Tuttavia una deroga a tale principio generale è previsto dal co. 2 dello stesso articolo secondo cui «Nonostante le disposizioni del presente articolo, una persona può essere privata della cittadinanza di uno Stato contraente: a) nei casi in cui, a norma dei par.4 e 5 dell'art.7, è ammissibile che una persona perda la sua cittadinanza; b) se la cittadinanza è stata ottenuta per mezzo di dichiarazioni false o frodi». Queste disposizioni devono essere letti insieme al co. 3 dello stesso articolo, che prevede la possibilità per lo Stato «di mantenere il diritto di privare una persona della sua cittadinanza qualora al momento della, firma, della ratifica o dell'adesione specifici l'intenzione di conservare tale diritto su uno o più motivi ... a condizione che tali motivi fossero presenti nel proprio diritto nazionale». Tali motivi, che ammettono una deroga al divieto di creare situazioni di apolidia, si rifanno, in linea generale, alla violazione del principio di lealtà che deve legare un cittadino al proprio Stato, creando grave pregiudizio agli interessi vitali dello Stato stesso<sup>34</sup>. Tuttavia, come sottolinea la Convenzione all'art.8.4, anche in tali casi, la perdita o la privazione della cittadinanza deve rispettare il principio di proporzionalità, con l'obbligo per le autorità competenti dello Stato di verificare se tale

<sup>34</sup> L'art. 8.3 richiama i seguenti motivi: «(a) Nel caso in cui, incompatibilmente con il suo dovere di lealtà verso lo Stato Contraente, la persona: 7 (i) In violazione di un divieto esplicito dallo Stato Contraente, abbia reso o continuato a rendere servizi, oppure abbia ricevuto o continuato a ricevere emolumenti da un altro Stato, oppure (ii) Si sia comportata in modo da recare grave pregiudizio agli interessi vitali dello Stato; (b) Nel caso in cui la persona abbia prestato un giuramento, o reso una dichiarazione formale di fedeltà ad un altro Stato, o dato prova definitiva della sua determinazione a ripudiare la sua fedeltà allo Stato Contraente».

perdita sia giustificata in rapporto alla gravità dell'infrazione commessa. In questo senso è necessario tener conto delle possibili conseguenze che la decisione di revoca comporta per l'interessato e, eventualmente per i suoi familiari, sotto il profilo dei diritti di cui gode ogni cittadino, che devono essere oggetto di un apprezzamento puntuale<sup>35</sup>. Tali disposizioni della Convenzione devono essere interpretate in senso restrittivo, non essendo un motivo sufficiente la sola previsione della legge nazionale che impedisca il godimento dei diritti derivanti dallo *status civitatis*.

L'altro trattato internazionale cui bisogna fare riferimento per valutare la legittimità, sul piano internazionale, di norme interne che prevedano la revoca della cittadinanza per i combattenti stranieri, è la *Convenzione europea sulla cittadinanza* del 1997 le cui disposizioni sono più stringenti nei confronti degli Stati circa la possibilità di revocare la cittadinanza a determinate categorie di individui, non prevedendo fra l'altro, la possibilità di apporre riserve, come invece è previsto nella Convenzione esaminata in precedenza. La *Convenzione europea sulla nazionalità*, stabilendo fra i suoi principi fondamentali il diritto di ogni individuo ad avere una cittadinanza (art. 4.a) e l'obbligo degli Stati di evitare l'apolidia (art. 4.b), all'art. 7 prevede una lista esauriente di casi nei quali la nazionalità può essere perduta automaticamente in applicazione della legge interna o per iniziativa di uno Stato parte, a condizione comunque, che l'individuo non divenga apolide. A questa disposizione è prevista una sola eccezione, dall'art. 7 co. 3, secondo cui «*Un Etat partie ne peut prévoir dans son droit interne la perte de sa nationalité en vertu des paragraphes 1 et 2 de cet article si la personne concernée devient apatride, à l'exception des cas mentionnés au paragraphes 1, alinea b, de cet article*». Questa eccezione fa riferimento all'acquisto della cittadinanza a seguito di un comportamento fraudolento, o con false informazioni «*ou par dissimulation d'un fait pertinent de la part du requérant*».

La disposizione in esame è formulata in maniera negativa in modo da sottolineare la circostanza che l'eventuale revoca della cittadinanza deve riguardare esclusivamente i casi contemplati nell'articolo in questione. Anche per quanto riguarda l'applicazione della Convenzione europea sulla nazionalità, la privazione della cittadinanza è legittima solo se viene rispettato il principio di proporzionalità fra misura privativa e atto illecito individuale.

---

<sup>35</sup> Infatti le disposizioni precedenti sono completate dalla disposizione dell'art. 8.4 della Convenzione secondo cui «Uno Stato contraente non potrà esercitare il potere di privazione ammesso dai par. 2 e 3 del presente articolo, se non in conformità con la legge, che dovrà prevedere per l'interessato il diritto ad un equo processo di fronte ad un tribunale o ad altro organo competente. L'Italia non ha ancora aderito alla Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia. Solo l'11 giugno 2015 è stato approvato alla Camera il disegno di legge C 2802 che è stato trasmesso al Senato il 15 giugno 2015 (disegno di Legge S 1964). Nella relazione introduttiva di presentazione del disegno di legge si anticipa che l'Italia, al momento di depositare lo strumento di ratifica presso il S.G. delle Nazioni Unite, si avvarrà della facoltà di riserva prevista dall'art. 8.3 della Convenzione, per poter conservare il diritto di privare una persona della sua cittadinanza laddove ricorrano determinate condizioni, come previsto dalla normativa nazionale. Il chiaro riferimento è all'art. 12 della legge n. 91 del 1992. Il cittadino italiano perde la cittadinanza se, avendo accettato un impiego pubblico od una carica pubblica da uno Stato o ente pubblico estero o da un ente internazionale cui non partecipi l'Italia, ovvero prestando servizio militare per uno Stato estero, non ottempera, nel termine fissato, all'intimazione che il Governo italiano può rivolgergli di abbandonare l'impiego, la carica o il servizio militare. 2. Il cittadino italiano che, durante lo stato di guerra con uno Stato estero, abbia accettato o non abbia abbandonato un impiego pubblico od una carica pubblica, od abbia prestato servizio militare per tale Stato senza esservi obbligato, ovvero ne abbia acquistato volontariamente la cittadinanza, perde la cittadinanza italiana al momento della cessazione dello stato di guerra. Una disposizione simile era contenuta nell'art. 8.3 della legge sulla cittadinanza del 13 giugno 1912 n. 555.

È proprio in applicazione del principio di proporzionalità che deve essere valutata la legittimità o meno delle misure statali di revoca della cittadinanza da parte delle autorità giudiziarie statali, tenendo presente che «*étant donné la gravité des conséquences du statut d'apatride, il peut s'avérer difficile de justifier la perte ou la privation entraînant l'apatride, en terme de proportionnalité*»<sup>36</sup>.

Non si può sottacere, inoltre, che, nell'ambito degli Stati europei, il problema si aggrava ulteriormente, in quanto bisogna tenere presente che la perdita della cittadinanza dello Stato, comporta per l'individuo la perdita della cittadinanza europea. Nella causa *Rottmann c. Freistaat Bayern*, il giudice del rinvio chiede se il diritto dell'Unione, e segnatamente l'art. 17 CE, osti a che uno Stato membro revochi ad un cittadino dell'Unione la cittadinanza di tale Stato, qualora tale revoca privi l'interessato del suo status di cittadino dell'Unione e del godimento dei diritti ad essa correlati, rendendolo apolide. Tale rinvio è importante perché solleva per la prima volta la questione dell'ampiezza del potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri per determinare i loro cittadini. In sostanza il punto controverso della causa è stabilire se, poiché la cittadinanza dell'Unione europea, che dipende indubbiamente dal godimento dello status di cittadino di uno Stato membro, è istituita dal Trattato, il potere di acquisto e di perdita della cittadinanza può ancora essere esercitato al di fuori di qualsiasi controllo dell'ordinamento comunitario. A tale proposito la Corte, confermando quanto già affermato nella sentenza Micheletti e nella giurisprudenza successiva, ribadisce che la competenza degli Stati in tale materia deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario e, nel caso di specie, sostiene che il diritto dell'Unione, e segnatamente, l'art. 17 CE, non osta a che uno Stato membro revochi ad un cittadino dell'Unione la cittadinanza di tale Stato ( in questo caso acquisita per naturalizzazione), «qualora questa sia ottenuta in maniera fraudolenta, a condizione che tale decisione di revoca rispetti il principio di proporzionalità».

#### 4.1. L'atteggiamento della comunità internazionale nei confronti dell'apolidia

Per poter valutare la proporzionalità della misura della privazione della cittadinanza e quindi la sua eventuale legittimità, sembra necessario, a questo punto dell'indagine, vedere come la comunità internazionale ha affrontato il problema dell'apolidia.

L'apolidia, come è noto, è la condizione giuridica dell'individuo che nessuno Stato considera cittadino sulla base del proprio ordinamento<sup>37</sup>. Questa è una condizione negativa per l'individuo interessato, essendo egli soggetto, almeno in linea teorica, all'arbitrio di qualsiasi Stato, tanto che per sottolineare la precarietà della sua situazione, in dottrina lo si è paragonato alla *res nullius*<sup>38</sup> o alla nave in alto mare che non batte alcuna bandiera<sup>39</sup>. In ogni caso l'apolidia costituisce una sorta di *capitis diminutio*, ponendo l'individuo in una situazione giuridica, in generale, di sfavore e di inferiorità rispetto a coloro che posseggono una cittadinanza. L'apolidia è una condizione che crea notevoli inconvenienti anche per gli Stati, in quanto gli apolidi non possono usufruire del trattamento che gli Stati sono obbligati a praticare ai cittadini di altri Stati in forza del diritto internazionale generale o di norme pattizie in vigore fra gli Stati interessati. Per tali motivi la regolamentazione del

<sup>36</sup> Rapporto del Segretario generale su Droits de l'homme et privation arbitraire, cit., par. 4.

<sup>37</sup> Cfr. G. BISCOTTINI, *Apolidia*, in *Enc. dir.*, 1958, p. 612; G. STROZZI, *Apolidia*, in *Dig. disc. pub.*, 1987, p. 275; B. BAREL, *Apolidia*, in *Enc. giu.*, 1988, p. 1 e la bibliografia ivi citata.

<sup>38</sup> G. SCHWARZENBERGER, *A Manuel of International Law*, I, 4<sup>th</sup> ed.; London-New York, 1960 p. 132.

<sup>39</sup> L. V. OPPENHEIM, *International Law*, I, 8<sup>th</sup> ed., New York-Toronto, 1955, p. 669.

problema dell'apolidia è stata oggetto di particolare attenzione da parte della comunità internazionale. Non è questa la sede per esaminare i vari atti sia obbligatori che di *soft law*, che sono stati adottati nel corso degli anni, ma, almeno a partire dall'adozione della Dichiarazione universale e per "dare attuazione" al suo art. 15 di cui si è detto nelle pagine precedenti, l'azione della comunità internazionale si è svolta secondo due direttrici principali: la prima tesa ad assicurare agli apolidi un trattamento equo, riducendo al massimo ogni discriminazione tra cittadini ed apolidi, o almeno tra stranieri ed apolidi, la seconda rivolta alla riduzione o eliminazione dei casi di apolidia. Sotto il profilo della necessaria protezione degli apolidi rileva la *Convenzione relativa allo statuto degli apolidi* del 28 settembre 1954<sup>40</sup>. Senza entrare nel merito delle singole disposizioni, si può notare che tale Convenzione si applica a tutti gli apolidi, non dà rilievo alle cause dell'apolidia, né al tempo in cui si è verificata, né al luogo di residenza dell'individuo. È vietata qualsiasi discriminazione tra gli apolidi in base alla razza, religione, all'origine nazionale e la libertà degli Stati di espellere gli apolidi viene limitata al caso in cui sussistano motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico ed è subordinata ad una decisione conseguente a procedure legali garantistiche. Per un più completo inquadramento del problema, è da dire anche che, con una criticabile sentenza del Tribunale di Milano del 6 settembre 1966, per l'applicazione della Convenzione si è considerato irrilevante che il Paese di origine dell'individuo che chiede il riconoscimento dello status di apolide, sia parte contraente della Convenzione<sup>41</sup>.

Per quanto riguarda la seconda esigenza individuata dalla comunità internazionale, si è cercato di arrivare a soluzioni condivise tra gli Stati con l'adozione della *Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia* adottata nel 1961 e di cui si è detto nelle pagine precedenti. Tale strumento internazionale si propone di ridurre i casi di apolidia, cercando di coordinare le legislazioni nazionali in materia di attribuzione della cittadinanza, venendo di fatto a limitare la competenza esclusiva degli Stati in tale materia. In altri termini, lo sforzo della comunità internazionale è stato quello di contenere il più possibile la creazione di casi di apolidia, e comunque di prevedere per i c.d. senza patria un adeguato livello di protezione, molto spesso permettendo "la sostituzione" dello Stato nazionale con lo Stato di residenza.

##### 5. La risposta europea alla risoluzione 2178

Pur volendo ammettere che la revoca della cittadinanza, come misura estrema adombrata o già applicata da alcuni Stati, dal punto di vista giuridico, sia consentita dalle norme di diritto internazionale convenzionale, rientrando i *foreign fighters* in quei casi eccezionali che la normativa internazionale ammette come deroghe e che tali misura sia proporzionale alla privazione inflitta allo individuo, ci sembra evidente che tale

<sup>40</sup> La Convenzione è entrata in vigore il 6 giugno 1960. L'Italia ha ratificato e dato esecuzione con l. 1/2/1962 n. 306.

<sup>41</sup> *Giorgi c. Amministrazione dell'interno*, Tribunale di Milano 6 settembre 1966, Secondo tale sentenza «Ai sensi degli artt.1 e 2 della Convenzione sullo status degli apolidi adottata a New York il 28 settembre 1954, sono da considerare apolidi le persone non dipendenti da alcuno Stato, senza discriminazione di razza, religione e Paese di origine. Non può avere quindi alcuna rilevanza il fatto che, come nella specie, le persone istanti per la dichiarazione di apolidia fossero originarie di uno Stato non firmatario di detta Convenzione, sempre che esse si trovino a soggiornare stabilmente in Italia prive di qualsiasi cittadinanza». Per un commento alla sentenza cfr. *Riv. dir. int. priv e proc.*, 1967 p.154 e *Riv. dir. int.*, 1968, II, p. 121.

atteggiamento rappresenta un involuzione rispetto alla posizione di rilievo che l'individuo ha oggi assunto nell'ambito della comunità internazionale. Gli Stati, interpretando in modo estensivo i termini generici della ris. 2178, ma soprattutto in mancanza di una univoca definizione di terrorismo, tentano di riaffermare il loro dominio riservato in una materia quale la cittadinanza, che rappresenta "l'ultimo baluardo" del loro potere. Ma al di là della possibilità di deroga alla cittadinanza i cui effetti positivi ci lasciano perplessi, un'altra considerazione ci sembra necessaria.

Se quella esaminata in precedenza è la posizione degli Stati considerati *uti singuli*, di fronte all'intensificarsi del problema del terrorismo, la posizione dell'Europa, come soggetto politico autonomo, ci sembra fondamentale diversa. Infatti la strategia che si va affermando è quella di potenziare la cooperazione internazionale e di prevedere l'introduzione di sanzioni più gravi nei singoli ordinamenti per i reati specificamente collegati con il terrorismo, ma senza incidere sui diritti individuali.

A tale proposito bisogna distinguere ciò che sta facendo l'Unione europea da ciò che invece avviene a livello intergovernativo nell'ambito del Consiglio d'Europa.

Per quanto riguarda l'Unione europea, il 28 aprile 2015 la Commissione, ha presentato al Parlamento europeo una nuova agenda per affrontare le minacce alla sicurezza interna dell'Unione europea, nel periodo 2015-2020.

La nuova agenda europea per la sicurezza sostituisce la precedente strategia, adottata il 22 novembre 2010, per il periodo 2010-2014 e ha l'obiettivo di aiutare gli Stati membri a cooperare contro le minacce alla sicurezza, fornendo tutti gli strumenti necessari e potenziando gli sforzi comuni di lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata e alla criminalità informatica.

Le principali azioni contenute nell'agenda sono: l'aggiornamento della decisione quadro sulla lotta al terrorismo, la lotta alla radicalizzazione, la cooperazione tra le autorità competenti in Europa per contrastare il finanziamento del terrorismo e migliorare la confisca dei beni derivati da attività criminali, il rafforzamento del quadro giuridico sulle armi da fuoco per contrastarne il traffico illegale e la riattivazione, nonché degli strumenti di lotta alla criminalità informatica, il miglioramento della capacità di Europol, anche attraverso la creazione di un centro anti terrorismo europeo in aiuto all'agenzia e il miglioramento della cooperazione operativa tra le autorità di polizia e giudiziarie degli Stati membri.

Nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri, ormai terminato il periodo transitorio previsto dal protocollo 36, allegato al TUE e TFUE, la priorità consisterà nel potenziamento degli strumenti disponibili per lo scambio di informazioni, nel miglioramento della cooperazione operativa tra le autorità di polizia e giudiziarie degli Stati membri e nella realizzazione delle proposte legislative ancora in sospeso (come il progetto di direttiva sul codice di prenotazione dell'UE e la riforma della protezione dei dati).

Per quanto riguarda le attività poste in essere dal Consiglio d'Europa, il 19 maggio 2015 i Ministri degli affari esteri hanno adottato alcuni atti per dare risposte concrete ed efficaci al problema del terrorismo in generale e dei combattenti stranieri in particolare. Lo strumento giuridico più rilevante è certamente un protocollo aggiuntivo alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo. Oltre a tale atto giuridico vincolante i Ministri hanno adottato una dichiarazione «*Unis autour de nos principes contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme*» ed un piano di azione. Il protocollo, al momento in cui si scrive non ancora aperto alla firma degli Stati, ha lo scopo



di completare le disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, aperta alla firma a Varsavia il 16 maggio 2005, e soprattutto di dare attuazione alla risoluzione 2178 del Consiglio di Sicurezza<sup>42</sup>. Gli artt. da 2 a 6 contengono le disposizioni principali del protocollo, obbligando le parti a garantire che le fattispecie previste siano considerati reati nel proprio ordinamento interno, anche nel caso in cui tali atti siano solo preparatori, cioè anche se precedono la commissione di un atto terroristico. Importante ai nostri fini è l'art. 8 del protocollo che prevede delle condizioni di salvaguardia. Per un adeguato bilanciamento tra misure rivolte alla lotta al terrorismo e la protezione dei diritti e delle libertà fondamentali, l'articolo in esame, riprende la disposizione dell'art. 12 della Convenzione europea per la prevenzione del terrorismo<sup>43</sup>, ma aggiungendo espressamente, e ciò ci sembra di rilevante importanza, la necessità di salvaguardare la libertà di circolazione delle persone. Una garanzia supplementare è prevista dal par. 2 dello stesso articolo che prevede che l'applicazione delle incriminazioni previste negli artt. 2 a 6 sono «*subordonnés au principe de proportionnalité eu égard aux buts légitimes poursuivis et à leur nécessité dans une société démocratique*», escludendo ogni forma arbitraria di trattamento discriminatorio. Ciò significa che ogni Stato, nel valutare la proporzionalità della misura repressiva adottata, deve tener conto degli altri principi pertinenti del suo diritto interno, dei principi stabiliti dalla CEDU, così come dei principi fondamentali di diritti dell'Unione europea.

## 6. Conclusioni

Quali conclusioni trarre da quanto detto in precedenza? La prima impressione è che ci si muova su piani diversi. Da un lato il Consiglio di sicurezza che travalicando i poteri ad esso conferiti dalla Carta, non prevede misure direttamente gestite dall'organizzazione come il cap. VII, su cui la Risoluzione si fonda, richiederebbe, ma obbliga gli Stati, con una sorta di delega implicita e, a nostro parere, in modo contraddittoria<sup>44</sup>, ad adottare misure certamente lesive dei diritti umani.

Da quanto detto a proposito delle norme internazionali in materia di cittadinanza, deriva che il solo modo per giustificare l'adozione di misure statali di privazione dello *status civitatis*, è quello di dichiarare l'esistenza di una situazione emergenziale per la sicurezza dello Stato e di equiparare, la partecipazione a gruppi jihadisti alla violazione del principio di lealtà nei confronti dello Stato di appartenenza.

<sup>42</sup> Si legge nel preambolo del protocollo *Vu, a cet égard, la Résolution 2178 (2014) adoptée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies (...)* et notamment se paragraphes 4 à 6.

<sup>43</sup> L'art. 12 della Convenzione europea per la prevenzione del terrorismo recita: 1. «*Each Party shall ensure that the establishment, implementation and application of the criminalisation under Articles 5 to 7 and 9 of this Convention are carried out while respecting human rights obligations, in particular the right to freedom of expression, freedom of association and freedom of religion, as set forth in, where applicable to that Party, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the International Covenant on Civil and Political Rights, and other obligations under international law.* 2 *The establishment, implementation and application of the criminalisation under Articles 5 to 7 and 9 of this Convention should furthermore be subject to the principle of proportionality, with respect to the legitimate aims pursued and to their necessity in a democratic society, and should exclude any form of arbitrariness or discriminatory or racist treatments.*

<sup>44</sup> Ci riferiamo, in particolare, al già segnalato, ripetuto richiamo alla tutela dei diritti umani contenuto nella Risoluzione 2178.

Gli stessi Stati, invece, quando negoziano misure comuni per combattere il terrorismo nell'ambito delle organizzazioni europee, si mantengono molto più cauti, prevedendo regimi sanzionatori aggravati o intensificando la cooperazione internazionale, ma senza mai ricorrere a misure limitative dei diritti e delle libertà individuali.

È troppo presto per dire cosa accadrà in futuro, ma è certo che gli Stati, strumentalizzando la posizione del Consiglio di Sicurezza, stanno ponendo in atto, nei loro ordinamenti interni, alcune misure per riaffermare la loro competenza esclusiva in materia di cittadinanza che negli anni era diventata...sempre meno esclusiva. Possiamo solo augurarci che, come è già successo in passato, siano gli organi giurisdizionali sovranazionali a far valere la protezione dei diritti umani sulla ragion di stato.