

***Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel  
'dibattuto' Decreto sicurezza 'Salvini'***

di **Antonio Mitrotti**, dottorando di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Teramo, attualmente Vice Segretario comunale

Sintesi

Il recente Decreto sicurezza Salvini è stato fonte di vivaci discussioni e nutriti dibattiti, il che, del resto, sia sul piano squisitamente politico che, non di meno, sotto il profilo del diritto.

Il presente contributo analizza i potenziali aspetti di criticità sotto il profilo della legittimità costituzionale del Decreto Legge 2018 n. 113, con un *focus* particolare sulla misura di revoca della cittadinanza acquisita per concessione ed una sua peculiare lettura di 'valorizzazione' nell'importante prospettiva della sicurezza della Repubblica.

Abstract

The recent Salvini Security Decree has been at the center of heated debates, from both a political and juridical point of view.

This piece of research will analyze the potential criticalities at the level of constitutional legitimacy of the Security Decree 2018 number 113, focusing on the measure of revocation of citizenship by concession and its promotion in view of the security of the Republic.

Keyword: Salvini Security Decree; revocation of citizenship by concession; National security of Italian Republic

**Sommario: 1. Introduzione; 2. I potenziali profili di criticità costituzionale per l'utilizzo del Decreto Legge: dubbi sull'omogeneità contenutistica e sull'effettiva sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza; 3. La possibile illegittimità costituzionale della nuova disposizione di revoca della cittadinanza per contrasto con i parametri di cui agli articoli 3, 10, 22 e 27 della Carta costituzionale; 4. Conclusioni: una visione complessiva alla luce della *Salus Rei Publicae* e degli altri casi di revoca della cittadinanza per indegnità.**

## 1. Introduzione

Con il recente Decreto Legge del 4 ottobre 2018, n. 113 - uno dei molteplici interventi normativi degli ultimi anni 'ribattezzato' con l'epiteto di 'decreto sicurezza'<sup>1</sup> - (per altro da pochissimo convertito con Legge del 1 dicembre 2018, n. 132) è stata introdotta nell'ordinamento una serie di prescrizioni normative tra loro assolutamente eterogenee (*ratione materiae*) per quanto pervase - per il vero - da un'identica, ed evidente, *ratio securitaria*<sup>2</sup>.

Senza scendere - in questa sede - nel dettaglio di ogni singola disposizione introdotta, sia sufficiente notare che - conformemente al poco virtuoso *trend* che ha contraddistinto il legislatore dell'ultimo quinquennio nel disciplinare insieme settori ordinamentali tra loro materialmente differenti e scarsamente omogenei - il nuovo pacchetto sicurezza (anche noto come 'Decreto sicurezza Salvini') disciplina, insieme, misure di lotta e contrasto alla mafia ed al terrorismo, da un lato, unitamente, dall'altro lato, alla materia dell'immigrazione, tanto è vero che - come, per altro, commentato (a caldo) da alcuni addetti ai lavori - potrebbe sembrare, quasi, che si tratti di un 'inedito' passo significativo del legislatore verso «un nuovo diritto degli stranieri, diverso nell'impostazione culturale rispetto all'esperienza italiana dell'ultimo trentennio»<sup>3</sup>, atteso che - almeno potenzialmente - potrebbe pressoché (ri)suonare, *prima facie*, come se fosse stato delineato un accostamento legislativo implicitamente allusivo ad una sorta di «*etichetta di sospetto e di qualificazione negativa a priori*» del migrante<sup>4</sup>.

Segnatamente, il Decreto in esame - rubricato "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata" - si compone di quattro peculiari Titoli, di cui il primo dedicato alla materia dei permessi di soggiorno temporanei, nonché alla 'specifica

<sup>1</sup> Per approfondimenti sul punto sia consentito il rinvio a quanto ricostruito da A. MITROTTI, *L'estensiva interpretazione della sicurezza della Repubblica: dai foreign fighters agli attacchi cyber. Riflessioni sulla dilatazione giurisprudenziale del diniego di concessione della cittadinanza per motivi di sicurezza*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 4/2018, pp. 1-15.

<sup>2</sup> Si confrontino, per un'agile quanto assolutamente preziosa rassegna delle problematiche sottese al nuovo Decreto Legge (sicurezza) n. 113/2018, C. MELZI D'ERIL - G. E. VIGEVANI, *Perché il decreto sicurezza «frantuma» il concetto di cittadinanza*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 ottobre 2018; S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi.it*, n. 22/2018; A. ALGOSTINO, *Il Decreto "Sicurezza e immigrazione" (Decreto Legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, pp. 167-199.

<sup>3</sup> C. MELZI D'ERIL - G. E. VIGEVANI, *Perché il decreto sicurezza «frantuma» il concetto di cittadinanza*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 ottobre 2018.

<sup>4</sup> C. MELZI D'ERIL - G. E. VIGEVANI, *Perché il decreto sicurezza «frantuma» il concetto di cittadinanza*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 ottobre 2018. In questo caso, per altro, gli Autori richiamano quanto significativamente interpretato e sostenuto da Giovanni Maria Flick, Presidente emerito della Corte costituzionale.

disciplina' in punto di protezione internazionale<sup>5</sup> e di immigrazione, il secondo Titolo incentrato sulle misure in tema di sicurezza pubblica e di prevenzione e contrasto al terrorismo ed alla criminalità mafiosa, mentre gli ultimi due Titoli - rispettivamente il terzo ed il quarto - sono stati dedicati alla materia della funzionalità amministrativa del Ministero dell'Interno (nonché all'organizzazione dell'Agenzia per l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata) ed alle disposizioni finanziarie e finali.

Ora, al di là della preliminare e discutibile omogeneità delle singole materie trattate, ciò su cui preme - in prima battuta - invitare particolarmente a riflettere attiene proprio alla questione inerente alla legittimità costituzionale del particolare strumento normativo utilizzato per la disciplina delle materie suindicate, vale a dire all'uso del decreto legge<sup>6</sup>.

## **2. I potenziali profili di criticità costituzionale per l'utilizzo del Decreto Legge: dubbi sull'omogeneità contenutistica e sull'effettiva sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza**

Non mi sembra un caso, detto francamente, che un'autorevolissima parte della dottrina pubblicistica<sup>7</sup> abbia proprio energicamente tenuto a puntualizzare, e stigmatizzare, l'illegittimità dell'uso dello strumento normativo del decreto legge, il che, se non altro, appare assolutamente condivisibile, per lo meno, sotto due pregnanti profili: a) il primo attinente, come già qui sopra accennato, alla non omogeneità dei contenuti disciplinati con il Decreto in esame, posto che, per dirla con Alessandro Pace<sup>8</sup>, «*il Decreto Legge 113/2018 contiene un'ampia riforma ordinamentale che avrebbe meritato, e necessitato, l'intervento del legislatore ordinario*»; b) il secondo profilo riguarda, invece, la giustificabilità dell'utilizzo dello strumento del decreto legge alla luce dell'effettivo ricorrere degli imprescindibili presupposti costituzionali di necessità ed urgenza, solennemente contemplati nel testo della Carta costituzionale<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Appare significativo richiamare quanto recentemente ricostruito in dottrina da S. PIZZORNO, *Considerazioni, anche di costituzionalità, su alcune delle principali novità introdotte dal decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza") in tema di diritto d'asilo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 10/2018.

<sup>6</sup> Per un quadro generale sulla disciplina sottesa alla fonte normativa del Decreto Legge (e della legge di conversione) si rimanda, *ex multis*, a F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2015, pp. 125-145; R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2016, pp. 390-403.

<sup>7</sup> A. PACE, *Parere pro-veritate sulla legittimità costituzionale del cd. decreto legge "sicurezza e immigrazione"*, in *Associazione per gli Studi giuridici sull'immigrazione*, 18 ottobre 2018.

<sup>8</sup> A. PACE, *Parere pro-veritate sulla legittimità costituzionale del cd. decreto legge "sicurezza e immigrazione"*, in *Associazione per gli Studi giuridici sull'immigrazione*, 18 ottobre 2018.

<sup>9</sup> Per un'analisi maggiormente approfondita (in una prospettiva, per il vero, accentuatamente critica) sui (potenziali) profili formali di (il)legittimità del nuovo D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, si rimanda, qui, a quanto puntualmente rilevato e

Si tratta verosimilmente di due profili che difficilmente eluderanno il futuro vaglio della Corte costituzionale.

In particolare, con riferimento al primo profilo, non si può fare a meno di osservare come la simultanea disciplina delle materie contenute nel D.L. 2018, n. 113 contraddica, in sé, quanto statuito dalla consolidata giurisprudenza costituzionale, secondo cui il contenuto dei decreti legge deve essere omogeneo, ai sensi di quanto implicitamente disposto dall'art. 77 Cost., comma 2, nonché di quanto esplicitamente contemplato dall'articolo 15 della legge del 23 agosto 1988, n. 400 (*“Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”*).

Già a partire dal 2007<sup>10</sup>, come sarà noto, la Consulta è intervenuta nel dichiarare l’illegittimità di una legge di conversione di un decreto legge perché emanato, quest’ultimo, in evidente assenza dei requisiti, fino, poi, ad esigere il fondamentale rispetto dell’omogeneità contenutistica del Decreto Legge<sup>11</sup>: sul punto non possono non citarsi le celebri decisioni della Corte costituzionale del 16 febbraio 2012, n. 22<sup>12</sup>, nonché, specialmente, la fondamentale sentenza del 19 luglio 2013, n. 220<sup>13</sup>, con cui per la prima volta, in maniera esplicita, è stata puntualizzata dalla Consulta: *«la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema»*<sup>14</sup> (proprio come quella cui sembrerebbe, del resto, voler aspirare il nuovo, così detto, ‘Decreto sicurezza Salvini’, convertito, da pochissimo, in legge del 1 dicembre 2018, n. 132).

---

sviluppato nel recentissimo commento di S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d’incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, in *Federalismi.it*, n. 22/2018.

<sup>10</sup> Fra le decisioni dell’ormai risalente, e consolidata, giurisprudenza costituzionale si confrontino in particolare: C. cost. sentt. 23 maggio 2007, n. 171 (con significativa nota di A. CELOTTO, *C’è sempre una prima volta ... La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d’urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 30 aprile 2008, n. 128 (A. CELOTTO, *La “seconda rondine”: ormai c’è un giudice per i presupposti del decreto legge*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)), 15 dicembre 2010, n. 355 (con nota, *ex multis*, di A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).

<sup>11</sup> Può risultare prezioso quanto efficacemente ricostruito da R. ZACCARIA, *L’omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2012, pp. 283-292; M. SALERNO, *La Corte consolida i principi in tema di omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2013, pp. 635-642.

<sup>12</sup> Fra i commenti in dottrina, *ex multis*, V. MARCENÒ, *L’eterogeneità delle disposizioni come “male” da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge (sent. 22/2012)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 8/2012; S. M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Consulta online*, Sezione Studi e Commenti, 2012; E. LAMARQUE, *I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, Sezione Studi e Commenti, 2012.

<sup>13</sup> Per degli utili commenti in dottrina si confrontino, *ex multis*, R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d’uso del decreto-legge*, in *Consulta online*, Sezione Studi e Commenti, 2013; G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2014.

<sup>14</sup> C. cost., sent. 19 luglio 2013, n. 220, par. 12 del Considerato in Diritto.

Si tratta, per altro, di un orientamento cristallizzato, nonché confermato, anche dalle successive, e più recenti, sentenze del 24 luglio 2013, n. 237<sup>15</sup>, 12 febbraio 2014, n. 32<sup>16</sup> e 15 luglio 2015, n. 154.

Ebbene, a ben riflettere, la delicata disciplina dell'immigrazione è riconducibile alla materia della pubblica sicurezza soltanto nella misura in cui dovessero verificarsi - ma in maniera del tutto indiretta e, comunque, meramente ipotetica - esigenze di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica legate alla concreta applicazione delle disposizioni e degli istituti propri del diritto dell'immigrazione: ma si tratta, come appare evidente, più di una connessione 'ideologica' che di una (vera) interdipendenza sistematica e disciplinare tra settori dell'ordinamento.

Ciò posto, non pare, pertanto, esservi una stretta omogeneità (sotto il profilo logico/giuridico) tra i Titoli del nuovo 'Decreto sicurezza', se, poi, vi si aggiunge a ciò l'intima delicatezza propria della disciplina della materia del diritto dell'immigrazione - che indubbiamente coinvolge tutta una serie di norme facenti parte dei Principi fondamentali nonché della Parte Prima della Carta costituzionale (si pensi agli articoli 2, 3, 10, 13, 16, 22, 24, 25 Cost. e così via) - non ci si stupirebbe, di certo, che il D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 venisse, un giorno, dichiarato illegittimo, unitamente alla sua legge di conversione, sotto il profilo di una sua evidente, palese, inadeguatezza a disciplinare la materia dell'immigrazione proprio nell'ambito di una riforma - più o meno organica - in tema di sicurezza pubblica e di misure *"per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata"*.

Con riferimento, poi, al secondo profilo di discutibile legittimità costituzionale del Decreto in esame - ovvero sia attinente all'effettiva sussistenza dei necessari presupposti di necessità ed urgenza *ex art. 77 Cost.* - giova evidenziare che, per un semplice e chiaro dato storico, la materia dell'immigrazione è sempre stata disciplinata dal legislatore ordinario<sup>17</sup>, se a ciò, ancora, vi si aggiunge la preliminare, quanto imprescindibile, considerazione di una oramai pressoché 'cronica' problematica relativa al tema dell'immigrazione di massa dell'ultimo ventennio risulta davvero logicamente difficile - per non dire alquanto impossibile - qualificare

<sup>15</sup> Per un commento in dottrina si rimanda, *ex multis*, ad A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità" di decreti legge e legge di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>16</sup> *Ex multis*, F. MODUGNO, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it, Focus Fonti del Diritto*, n. 1 - 11/07/2014; P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della 'omogeneità normativa'*, in *Federalismi.it, Focus Fonti del Diritto*, n. 1 - 11/07/2014; G. M. FLICK, *Decreto legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it, Focus Fonti del Diritto*, n. 1 - 11/07/2014; A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*, in *Federalismi.it, Focus Fonti del Diritto*, n. 1 - 11/07/2014; G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, ovvero dell'irresistibile necessità e dell'inevitabile difficoltà di riscrivere l'art. 77 Cost.*, in *Federalismi.it, Focus Fonti del Diritto*, n. 1 - 11/07/2014.

<sup>17</sup> Si pensi, soltanto per un esempio, alla Legge Turco-Napolitano (L. 6 marzo 1998, n. 40) od alla Legge Bossi-Fini (L. 30 luglio 2002, n. 189).

come ‘straordinaria’ ed ‘urgente’ l’intera disciplina consacrata al Titolo primo del Decreto in esame, in materia, vale a dire, di permessi di soggiorno temporanei, nonché, soprattutto, con riferimento alla specifica disciplina in punto di protezione internazionale e di immigrazione.

Probabilmente la giustificazione (plausibile) per l’utilizzo del decreto legge è, verosimilmente, basata su di una emergenza più percepita che reale<sup>18</sup>, laddove, invece, i presupposti della straordinarietà, necessità ed urgenza costituiscono: «*un requisito di validità costituzionale dell’adozione*»<sup>19</sup> del decreto legge, «[...] *di modo che l’eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell’ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione, avendo quest’ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l’esistenza dei presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione*»<sup>20</sup>.

Del resto - come qui evidenziato - già a partire dal 2007 la Corte costituzionale ha, energicamente, dichiarato l’illegittimità della legge di conversione di un decreto legge emanato in assenza dei requisiti<sup>21</sup>.

Per queste ragioni - ed al di là della stessa omogeneità tra disciplina in materia di sicurezza pubblica e quella in punto d’immigrazione - sarebbe stato non solo opportuno ma costituzionalmente necessario disciplinare (e, forse, anche con una maggiore riflessione nel merito) il delicato settore del diritto dell’immigrazione con lo strumento - di sicuro più garantista, per altro - della formale legge ordinaria.

### **3. La possibile illegittimità costituzionale della nuova disposizione di revoca della cittadinanza per contrasto con i parametri di cui agli articoli 3, 10, 22 e 27 della Carta costituzionale**

L’art. 14 del recente Decreto Legge del 4 ottobre 2018, n. 113, prescrive, fra le altre cose<sup>22</sup>, un peculiare caso di revoca della cittadinanza italiana, posto che introduce - novellandolo - nel testo di Legge del 5

<sup>18</sup> Sulla delicata quanto alle volte più che sottile distinzione tra sicurezza reale e sicurezza percepita si rimanda a quanto sviluppato ed argomentato da A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant’anni dopo*, in A. TORRE (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Santarcangelo di Romagna, 2013, pp. 539-562. Può risultare utile, per altro, il rimando ad un’analisi a più ampio respiro sulle recenti tematiche della sicurezza, si vedano, *ex multis*, F. BIONDI DAL MONTE, *Terrorismo, ordine pubblico e sicurezza nazionale nell’Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, pp. 788-791; M. VALENTINI, *Sicurezza della Repubblica e democrazia costituzionale. Teoria generale e strategia di sicurezza nazionale*, Napoli, 2017; A. MITROTTI, *L’estensiva interpretazione della sicurezza della Repubblica: dai foreign fighters agli attacchi cyber. Riflessioni sulla dilatazione giurisprudenziale del diniego di concessione della cittadinanza per motivi di sicurezza*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 4/2018, pp. 1-15.

<sup>19</sup> C. cost., sent. 27 gennaio 1995, n. 29, Par. 2 del Considerato in Diritto.

<sup>20</sup> C. cost., sent. 27 gennaio 1995, n. 29, Par. 2 del Considerato in Diritto.

<sup>21</sup> C. cost., sent. 23 maggio 2007, n. 171.

febbraio 1992, n. 91 una nuova e significativa disposizione, e vale a dire l'articolo 10 *bis*, dal seguente tenore: «*La cittadinanza italiana acquisita ai sensi degli articoli 4, comma 2, 5 e 9, è revocata in caso di condanna definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4, del codice di procedura penale, nonché per i reati di cui agli articoli 270 ter e 270 quinquies del codice penale. La revoca della cittadinanza è adottata, entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati di cui al primo periodo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dell'Interno.*».

Pertanto, il novellato articolo 10 *bis* della legge n. 91/1992 - introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera d) del Decreto Legge in esame - contempla il 'nuovo' istituto della revoca della cittadinanza italiana per coloro i quali dopo l'ottenimento per concessione della stessa siano stati definitivamente condannati per gravissimi delitti lesivi del bene giuridico della sicurezza dello Stato e dell'ordine pubblico (si tratta, infatti, dei delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordinamento costituzionale, ovvero di ricostituzione di associazioni sovversive o di eversione dell'ordine democratico).

Ebbene, al di là della discrezionalità propria del legislatore nell'introdurre una sanzione amministrativa secondaria (o se si preferisse una pena accessoria) che sembrerebbe onestamente porsi in netto contrasto con i parametri interposti di cui agli articoli 10 e 117, per una violazione dell'art. 7 CEDU (che sancendo il *ne bis in idem* è stato interpretato dalla Corte EDU nel senso che ogni sanzione amministrativa comminata insieme a sanzioni penali debba essere necessariamente proporzionata e non avere una surrettizia natura general-preventiva e, quindi, sostanzialmente penale<sup>23</sup>) il nuovo Decreto sicurezza sembrerebbe 'frantumare'<sup>24</sup>, in sé, il concetto di cittadinanza, posto che avrebbe l'effetto dirompente di creare una categoria di cittadini "di serie b" rispetto a quella ("di serie a"<sup>25</sup>, appunto) di chi è cittadino italiano per nascita.

Sicché, banalmente, per la commissione e la punizione dello stesso reato si verificherebbero conseguenze differenti, in gravissimo contrasto con la solenne proclamazione costituzionale per cui: «*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge [...]*».

Ora - se sul piano squisitamente culturale si tratta di una assolutamente inedita e pericolosa «*fuoriuscita dall'idea unitaria di cittadinanza, nata come eguale garanzia dei diritti per coloro che la possiedono nei*

<sup>22</sup> In questo senso è da sottolineare come l'art. 14 del Decreto abbia introdotto un significativo allungamento del termine di conclusione del procedimento per la concessione della cittadinanza italiana, posto che: «*[...] il termine di definizione dei procedimenti di cui agli articoli 5 e 9 [della legge 5 febbraio 1992, n. 91] è di quarantotto mesi dalla data di presentazione della domanda [con applicazione] ai procedimenti di conferimento della cittadinanza in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto*», Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n. 113, G. U., n. 231 del 04-10-2018.

<sup>23</sup> *Ex multis*, Corte EDU, 8 giugno 1976, Engel ed altri c. Paesi Bassi.

<sup>24</sup> C. MELZI D'ERIL - G. E. VIGEVANI, *Perché il decreto sicurezza «frantuma» il concetto di cittadinanza*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 ottobre 2018.

<sup>25</sup> Sul punto si veda anche S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi.it*, n. 22/2018, p. 13.

*confronti dello Stato*»<sup>26</sup> - sotto il profilo strettamente costituzionale la revoca della cittadinanza per coloro che l'avessero ottenuta per concessione<sup>27</sup> (e non anche, evidentemente, per i cittadini per nascita ovverosia per coloro i quali fossero cittadini italiani *iure sanguinis*) costituisce una disposizione illegittima per palese, evidente, contrasto con il parametro di cui all'articolo 3, primo comma, della Carta costituzionale<sup>28</sup>.

Né vale, per altro, il richiamo alla 'classica' osservazione per cui il legislatore possa (ovvero debba) discrezionalmente trattare in modo eguale situazioni uguali ed in maniera differente situazioni tra loro diverse, posto che - nel caso qui in esame - la commissione di un gravissimo delitto compiuto per finalità terroristiche ovvero per eversione contro l'ordinamento costituzionale meriterebbe un eguale trattamento sostanziale tra tutti i cittadini (sia per i cittadini per nascita che per quelli per concessione), tanto più che, fra l'altro, in materia terroristica è sfortunatamente proliferata la drammatica emergenza dei così detti lupi solitari o dei *foreign fighters*<sup>29</sup>, ossia di cittadini per nascita - indottrinati nonché debitamente addestrati al terrorismo - ben disposti a compiere degli attentati al pari - o forse, ora, anche in modo più agevolato - di chi è cittadino per concessione.

Più semplicemente, ad alcuni cittadini (quelli che, di fatto, lo diventano per *ius sanguinis*) la cittadinanza non sarà mai revocata per la commissione dei delitti richiamati in epigrafe, mentre ad altri (ossia per coloro che hanno acquisito la cittadinanza per *ius soli*) si potrà, da oggi, procedere ad una misura di revoca: il che costituisce, fra l'altro, un vero inedito anche per le stesse ipotesi di revoca della cittadinanza già disciplinate, in via generale, dalla Legge del 5 febbraio 1992, n. 91<sup>30</sup>, che sul punto non fa alcuna distinzione in merito alle modalità di acquisto, applicandosi indistintamente a 'tutti i cittadini' (senza differenze tra cittadinanza per *ius sanguinis* o per *ius soli*); in questo senso non ci si stupirebbe se la questione di costituzionalità giungesse, un giorno, alla Corte costituzionale proprio per la via incidentale del Giudice Amministrativo,

<sup>26</sup> C. MELZI D'ERIL - G. E. VIGEVANI, *Perché il decreto sicurezza «frantumato» il concetto di cittadinanza*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 ottobre 2018. Secondo gli Autori, inoltre, la disciplina recentemente introdotta porterebbe con sé l'implicito, quanto drammatico, messaggio per cui chi non è italiano di sangue sarebbe, quasi automaticamente, condannato al sospetto; il che, a ben riflettere, può spiegarsi secondo una logica politica diametralmente opposta a quella sottostante alla proposta di legge avanzata nella scorsa legislatura, dove, piuttosto, si sarebbe voluto introdurre una generalizzata ed estensiva applicazione del criterio dello *ius soli*.

<sup>27</sup> Ai sensi, vale a dire, di quanto contemplato dalla disciplina legislativa per la concessione della cittadinanza italiana, in forza, in particolare, delle disposizioni di cui agli articoli 4, 5 e 9 della Legge del 5 febbraio 1992, n. 91.

<sup>28</sup> In questo senso si rimanda, per altro, a quanto efficacemente puntualizzato da A. ALGOSTINO, *Il Decreto "Sicurezza e immigrazione" (Decreto Legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, p. 191-192.

<sup>29</sup> A. VEDASCHI, *Da al-Qā 'ida all'IS: il terrorismo internazionale "si è fatto" Stato?*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/2016, pp. 41-80; C. CASIELLO, *La strategia di contrasto ai foreign terrorist fighters e la revoca della cittadinanza*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2017, pp. 341-380.

<sup>30</sup> «Tale meccanismo selettivo rappresenta un pericoloso inedito nel nostro ordinamento, ammettendo una revoca discriminata in considerazione della precedente modalità di acquisto. La disposizione de qua si espone dunque irrimediabilmente a censure di incostituzionalità, essendo manifestamente lesiva del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.», E. XHANARI - T. SPANDRIO, *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018*, in *Diritti Fondamentali.it*, n. 2/2018, p. 15.



davanti al quale, per ipotesi, non è da escludersi che venga impugnato proprio il provvedimento di revoca della cittadinanza - nel caso disposto dal nuovo articolo 14 del Decreto Legge 2018, n. 113 - per una sua illegittimità sotto il profilo della manifesta disparità di trattamento ovvero della ingiustizia manifesta, oltre che, naturalmente, per una diretta violazione di legge derivante dal palese contrasto con la disposizione di cui all'articolo 3 della Carta costituzionale.

A tutto ciò giova, altresì, aggiungere che sotto il profilo propriamente penalistico<sup>31</sup> la misura di revoca della cittadinanza per la commissione di delitti per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento potrebbe, forse, andare a stridere sia con il pregnante obiettivo programmatico costituzionale di rieducazione della pena - *ex art. 27 Cost.* - (posto che si tratterebbe, come appare evidente, di una estrema sanzione con finalità anti-socializzante e quindi anti rieducativa) nonché con il fondamentale divieto per il legislatore ordinario di privare la cittadinanza per motivi politici - *ex art. 22 Cost.* - atteso che, in parte, si tratterebbe, a ben riflettere, di reati aventi una natura politica.

In questo senso, la rassegna delle ipotesi delittuose legislativamente presupposte, per la 'nuova' revoca di cittadinanza, dalla lettera d) dell'art. 14 del D.L. 113/2018 contempla, infatti, fattispecie incriminatrici - connotate di forte ed indubbia gravità - finalizzate a presidiare il bene giuridico della personalità dello Stato da pericolose condotte delittuose realizzate, per lo più, per dei motivi ideologici e prettamente politici.

Al quadro così delineato sarebbe, in fine, da associare la riflessione sulla possibile illegittimità costituzionale della richiamata disposizione di cui all'articolo 14 del così detto 'Decreto sicurezza Salvini' per contrasto, interposto, con gli articoli 10 e 117 Cost., nella misura in cui la disposizione del Decreto sembrerebbe ignorare gli impegni assunti dal nostro Paese con la Convenzione ONU sulla riduzione dei casi di apolidia, adottata a New York il 30 agosto 1961<sup>32</sup>, ratificata ed eseguita con legge del 29 settembre 2015, n. 162: fermo restando, infatti, l'indispensabile garanzia del diritto ad un equo processo dinanzi ad un Giudice terzo ed imparziale è innegabile, invero, che il condannato destinatario della misura di revoca della cittadinanza italiana - che non avesse al contempo la possibilità di riacquisire la cittadinanza di alcun altro Stato - verserebbe potenzialmente in una - pressoché legislativamente preordinata - ipotesi di apolidia.

Il che, per altro, costituirebbe la causa di un gravissimo corto circuito politico-costituzionale:« [...] si consideri infatti che la condizione di apolide rende pressoché impossibile procedere a un'espulsione (verso

---

<sup>31</sup> Può risultare utile il riferimento a quanto osservato da G. MENTASTI, *Decreto-sicurezza: i profili penalistici*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 25 ottobre 2018.

<sup>32</sup> In particolare l'articolo 8.1 della Convenzione ONU sulla riduzione dei casi di apolidia, del 30.8.1961, impegna gli Stati contraenti a non privare una persona della sua cittadinanza qualora tale privazione rendesse la persona apolide.

quale Stato?) con la conseguenza che un soggetto resosi responsabile di gravissimi reati contro lo Stato continuerà a risiedere sul territorio nazionale in un cono d'ombra [...]»<sup>33</sup>

Né, del resto, può ignorarsi che, a margine di ogni riflessione, il Presidente della Repubblica - con lettera inviata al Presidente del Consiglio subito dopo aver emanato il Decreto in commento<sup>34</sup> - abbia apertamente invitato il Governo a non trascurare (evidentemente per il futuro, sebbene sia lecito pensare che si riferisse particolarmente ai contenuti del Decreto emanato) il rispetto degli obblighi costituzionali, nonché di quelli internazionali assunti dallo Stato<sup>35</sup>.

#### **4. Conclusioni: una visione complessiva alla luce della *Salus Rei Publicae* e degli altri casi di revoca della cittadinanza per indegnità**

Dalla brevissima rassegna delle considerazioni (quasi a caldo) sin qui svolte emergono - in modo pressoché incontrovertibile - dubbi e forti sospetti di legittimità costituzionale inerenti al nuovo Decreto sicurezza - il così detto 'Decreto Salvini' (Decreto Legge del 4 ottobre 2018, n. 113) - ed alla sua, più recente, Legge di conversione del 1 dicembre 2018, n. 132 (per altro, preme qui sottolineare, approvata con l'apposizione della questione di fiducia); il che sia sotto il profilo strettamente formale (in punto, cioè, di legittimità del corretto utilizzo dello strumento del decreto legge) che, d'altro canto, sul piano proprio della disciplina contenutistica di diverse disposizioni introdotte nell'ordinamento con il decreto sicurezza in commento.

Eppure a margine delle polemiche tipiche del dibattito politico, nonché delle più autorevoli argomentazioni in dottrina sui possibili rilievi critici del 'Decreto sicurezza' sin qui esaminato, preme - per evidenti ragioni di completezza - puntualizzare che, di per sé, non dovrebbe, comunque, sfuggire che la *ratio iuris* della revoca della cittadinanza italiana nei casi di condanna per un delitto contro la personalità dello Stato (sia esso compiuto per delle finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale) altro non potrebbe che rappresentare e costituire il rovescio della medaglia di una disposizione già contemplata dalla legge sulla cittadinanza (articolo 6, comma 1, lett. c, L. 5 febbraio 1992, n. 91) che preclude - in via di

---

<sup>33</sup> E. XHANARI - T. SPANDRIO, *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018*, in *Diritti Fondamentali.it*, n. 2/2018, p. 16.

<sup>34</sup> Per una recente e brillante ricostruzione in merito al peso dell'influenza della Presidenza della Repubblica sul sistema politico costituzionale italiano appare significativo richiamare, per altro nell'ambito di una copiosa letteratura sul punto, V. LIPPOLIS - G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del Capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016.

<sup>35</sup> Sul punto può confrontarsi quanto efficacemente ricostruito da M. FERRARA, *Promulgazione e emanazione di atti "sotto osservazione" del Presidente Mattarella*, in *laCostituzione.info*, 7 ottobre 2018.

misura preventiva - la possibilità di acquisto della cittadinanza italiana<sup>36</sup> qualora nel corso del procedimento di concessione per matrimonio (che, di per sé, costituisce la forma di concessione più agevole per uno straniero<sup>37</sup>) sussistano, nel caso specifico, comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica<sup>38</sup>.

Sul punto, si potrebbe anche sostenere che una volta acquisita la cittadinanza per concessione non sussistano (o quanto meno non dovrebbero sussistere) differenze tra cittadini (per *ius sanguinis* e *ius soli*) eppure non è difficile argomentare che se l'acquisto della cittadinanza è preventivamente escluso per la sussistenza dei motivi di sicurezza della Repubblica non si vede il perché per quegli stessi motivi di sicurezza (per altro valutati ed accertati nel corso di un processo penale solennemente celebrato e coperto dal giudicato) non si possa anche revocare la medesima cittadinanza concessa, verosimilmente, in assenza di una adeguata valutazione amministrativa di tutti gli elementi essenziali del provvedimento di concessione; per altro sotto il profilo di esercizio del potere amministrativo della concessione non potrebbero mai escludersi delle forme di autotutela revocatoria per sopravvenuti motivi d'interesse pubblico ovvero per il caso di un mutamento della situazione di fatto posta a base del provvedimento originario.

Dal che, naturalmente, non si vuole giustificare affatto la disparità di trattamento causata dall'assenza di una previsione legislativa di revoca della cittadinanza (anche) nei confronti del cittadino *iure sanguinis* che abbia commesso un delitto contro la personalità dello Stato, ma si vorrebbe, soltanto, evidenziare che, in sé, il provvedimento di revoca non risulti essere affatto una decisione amministrativa del tutto stravagante, ed ingiustificata, nell'ordinamento.

A ciò si aggiunga che - fermo restando l'auspicabile perseguimento del rispetto degli obblighi costituzionali ed internazionali da parte del legislatore - fa da contraltare o (se si preferisse) da contro limite al possibile (e delicato) bilanciamento dei valori costituzionali (potenzialmente lesi sul piano proprio dell'esercizio della discrezionalità legislativa) l'intima ed imprescindibile cura della *Salus Rei Publicae*, posto che, di per sé, la Corte costituzionale - e senza mai soluzione di continuità nella propria autorevole giurisprudenza - non ha per nulla avuto storicamente alcun dubbio nel considerare assolutamente prevalente il: «*il supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, indipendenza e - al limite - alla stessa sua sopravvivenza. Interesse presente e preminente su ogni altro in tutti gli ordinamenti statali, quale ne sia il*

<sup>36</sup> Sia, qui, consentito il riferimento ad A. MITROTTI, *L'estensiva interpretazione della sicurezza della Repubblica: dai foreign fighters agli attacchi cyber. Riflessioni sulla dilatazione giurisprudenziale del diniego di concessione della cittadinanza per motivi di sicurezza*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 4/2018, pp. 1-15.

<sup>37</sup> *Ex multis*, si confronti L. TRIA, *Ius soli Ius sanguinis. L'acquisto della cittadinanza in Italia, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Paesi Bassi, Belgio, Svizzera, Irlanda*, Padova, 2014.

<sup>38</sup> *Ex multis*, Cons. St., sez. I, Adunanza di sezione - parere reso in sede di Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica - del 21 dicembre 2017, n. 2666; Cons. St., sez. III, 25 gennaio 2018, n. 519; Cons. St., sez. III, 29 maggio 2018, n. 3206; Cons. St., sez. I Ter, 18 giugno 2018, n. 6836. Da ultimo, ancora più di recente ed a consolidamento dello stesso orientamento giurisprudenziale, TAR Lazio, sez. I Ter, 5 luglio 2018, n. 7484.

*regime politico, che trova espressione, nel nostro testo costituzionale, nella formula solenne dell'art. 52, che proclama la difesa della Patria sacro dovere del cittadino»<sup>39</sup>.*

Ciò posto - e fermo restando, naturalmente, tutte le prospettate ed ineludibili perplessità di legittimità costituzionale che investono, senza alcun'ombra di dubbio, il nuovo Decreto Legge 2018, n. 113 (e la sua recentissima legge di conversione) - non sembrerebbe, perciò, del tutto infondata nel merito la misura di un provvedimento di revocazione della concessione della cittadinanza italiana per chi si fosse reso autore di gravissimi delitti materialmente offensivi della personalità dello Stato e - dunque - della stessa sicurezza della nostra Repubblica.

Del resto non si può ignorare, fra l'altro, la necessaria lettura sistematica con l'identica *ratio* sottesa a tutte le altre ipotesi di revoca della cittadinanza italiana per - così detta - indegnità, debitamente contemplate, ad oggi, dall'articolo 12 della Legge del 5 febbraio 1992, n. 91: il cittadino italiano - in questi casi - (senza, invero, qui alcuna distinzione sulle modalità d'acquisto della cittadinanza) perde lo *status* di cittadino (solo) se, nel frattempo, avesse accettato un impiego pubblico o una carica pubblica presso un altro Stato o un ente pubblico estero ovvero se, rifiutando le intimazioni del Governo italiano, avesse accettato di prestare servizio militare per uno Stato estero o, ancora, durante lo stato di guerra abbia acquistato volontariamente la cittadinanza di uno Stato in conflitto col nostro Paese.

Si tratta - a ben riflettere - di provvedimenti amministrativi revocatori della cittadinanza (ipotesi di così detta indegnità) comminati in ragione dell'infedeltà nei confronti della personalità dello Stato italiano da parte del cittadino, che, vale a dire, pone in essere comportamenti realizzati in stridente contrasto, invero, con il dovere - *ex art. 54 e 52 Cost.* - di fedeltà alla Repubblica e di difesa della Patria; trattandosi, incontrovertibilmente, di misure (di prevenzione) revocatorie della cittadinanza, con funzioni anticipatorie (nelle lancette cronologiche sottese al principio di offensività<sup>40</sup>) rispetto al compimento materiale dei delitti lesivi per la sicurezza della Repubblica: sicché, a ben considerare, la nuova misura di revoca della cittadinanza italiana, introdotta in conseguenza di un giudicato penale che abbia debitamente accertato la commissione di gravissimi e sensibili delitti per la sicurezza della Repubblica, non dovrebbe essere *ex se* (e pregiudizialmente) bandita con sospetto dal novero delle possibili e costituzionalmente legittime misure poste a tutela per la sicurezza della Repubblica<sup>41</sup>, poiché si tratta, in ogni caso, di una oculata misura del

<sup>39</sup> Corte cost., sent. 14 aprile 1976, n. 82, par. 5 del Considerato in Diritto.

<sup>40</sup> Sul punto si rimanda, *ex multis*, a G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto Penale. Parte Generale*, Bologna, 2011, pp. 148-152. In particolare è qui richiamata una risalente quanto consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, si vedano sul punto: C. cost., sentt. 24 luglio 1995, n. 360, Par. 7 e 8 del Considerato in Diritto; 11 luglio 2000, n. 263, Par. 3 del Considerato in Diritto; 17 luglio 2002, n. 354, Par. 1 e 3 del Considerato in Diritto; 7 luglio 2005, n. 265, Par. 4 e 5 del Considerato in Diritto.

<sup>41</sup> Si veda in senso contrario S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi.it*, n. 22/2018.

recente, così detto, ‘Decreto sicurezza Salvini’ non affetta oggettivamente (nel merito) d’alcuna forma d’ideologismo politico ovvero, nondimeno, da ubriacanti percezioni distorsive della sicurezza nazionale, posto che - a differenza, per altro, delle generali ipotesi di revocazione per indegnità già contemplate dalla Legge del 1992, n. 91 - il nuovo Decreto Legge n. 113 del 4 ottobre 2018 ha, consapevolmente, voluto, piuttosto, ancorare la misura di revocazione della cittadinanza italiana agli effetti irrevocabilmente propri del giudicato penale su di un delitto realizzato contro la personalità dello Stato, con evidenti maggiori garanzie, da un lato, (*ex parte principis*) per le ragioni proprie della sicurezza nazionale<sup>42</sup> e, dall’altro lato, (*ex parte civis*) per lo stesso cittadino che si veda destinatario del provvedimento di revocazione; il che, se non altro, rispetto a quanto fino ad ora prescritto dalla stessa legge sulla cittadinanza per le altre ipotesi di revocazione per indegnità.

Naturalmente persiste ogni discutibile perplessità inerente alla discriminata (per taluni alquanto quasi odiosa) differenza di trattamento tra cittadini, per *ius sanguinis* e per *ius soli*: del resto - e come più sopra rilevato - il cittadino per nascita potrebbe essere anche molto più pericoloso per la sicurezza della Repubblica rispetto al cittadino per concessione, specie se considerato alla luce dei tristi fenomeni dei così detti lupi solitari ovvero dei *foreign fighters*<sup>43</sup>.

Non resta, dunque, che attendere sul punto il futuro riscontro della Corte costituzionale; così come, per il vero, su qualsiasi altro profilo di legittimità potenzialmente riguardante il nuovo Decreto Legge del 4 ottobre 2018, n. 113, nonché la sua, più recente, Legge di conversione del 1 dicembre 2018, n. 132.

---

<sup>42</sup> Per una ricostruzione degli elementi essenziali della nozione di sicurezza nazionale si legga M. VALENTINI, *Sicurezza della Repubblica e democrazia costituzionale. Teoria generale e strategia di sicurezza nazionale*, Napoli, 2017; sia, altresì, consentito il rimando ad A. MITROTTI, *Brevi considerazioni sulla disciplina del segreto di Stato*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018.

<sup>43</sup> A. VEDASCHI, *Da al-Qā ‘ida all’IS: il terrorismo internazionale “si è fatto” Stato?*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/2016, pp. 41-80; E. MAZZANTI, *L’adesione ideologica al terrorismo islamista tra giustizia penale e diritto dell’immigrazione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 1/2017, pp. 26-43; in particolare, si rimanda, altresì, a C. CASIELLO, *La strategia di contrasto ai foreign terrorist fighters e la revoca della cittadinanza*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2017, pp. 341-380; A. MITROTTI, *L’estensiva interpretazione della sicurezza della Repubblica: dai foreign fighters agli attacchi cyber. Riflessioni sulla dilatazione giurisprudenziale del diniego di concessione della cittadinanza per motivi di sicurezza*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 4/2018, pp. 1-15.