

30 OTTOBRE 2019

Cittadinanza europea, perdita della
cittadinanza nazionale e “*due regard*” per
il diritto dell’Unione europea

di Rossana Palladino

Ricercatore di Diritto dell’Unione europea
Università degli Studi di Salerno



Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e “*due regard*” per il diritto dell’Unione europea^{*}

di Rossana Palladino

Ricercatore di Diritto dell’Unione europea
Università degli Studi di Salerno

Sommario: 1. Introduzione. La cittadinanza europea ed il suo carattere “derivato”. 2. Il potere statale di attribuzione e revoca della cittadinanza nazionale e i limiti derivanti dal rispetto del diritto dell’Unione europea. 3. La perdita *ipso iure* della cittadinanza nel caso *Tjebbes*: “*genuine link*” e necessità del test di proporzionalità. 4. *Segue*: La dimensione “astratta” (recessiva) e “concreta” (dominante) dei limiti derivanti dal diritto dell’UE. 5. Riflessioni conclusive sul “*due regard*” per il diritto dell’Unione europea e perdita della cittadinanza italiana prevista dal D.Lgs. 113/2018.

1. Introduzione. La cittadinanza europea ed il suo carattere “derivato”

Al tempo della Brexit, l’istituto della cittadinanza europea ed il suo essere inscindibilmente connesso alla cittadinanza degli Stati membri rappresenta uno dei temi di maggiore dibattito dottrinario, che ha condotto ad una rivitalizzazione delle riflessioni sulla definizione di una “cittadinanza autonoma” dell’Unione europea¹.

Pur non potendo essa profilarsi, a “trattati vigenti” le Istituzioni dell’Unione europea hanno, in linea generale, progressivamente mostrato di accentuare il grado di “pervasività” del diritto dell’Unione europea nella *domestic jurisdiction* degli Stati, per quanto concerne sia l’acquisto che la perdita della cittadinanza. Sotto il primo profilo, è ben nota la questione riguardante i cd. “programmi di cittadinanza per investitori” (cd. “passaporti d’oro”) che, in particolare, ha condotto la Commissione europea a richiedere agli Stati membri interessati ad assicurarsi che la cittadinanza sia concessa in presenza di un “legame effettivo” e ad attivare un meccanismo di monitoraggio sulla conformità delle legislazioni

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ In tema, v. P. MINDUS, *European Citizenship after Brexit. Freedom of Movement and Rights of Residence*, Cham, 2017; D. KOSTAKOPOULOU, *Scala Civium: Citizenship Templates Post-Brexit and the European Union’s Duty to Protect EU Citizens*, in *Journal of Common Market Studies*, 2018, p. 854 ss.; A. LANG, *Brexit e cittadinanza europea*, in M.C. BARUFFI - M. ORTINO (a cura di), *Dai Trattati di Roma a Brexit e oltre*, Bari, 2018, pp. 51-72; R. BELLAMY - D. CASTIGLIONE, *From Maastricht to Brexit: Democracy, Constitutionalism and Citizenship in the EU*, London, 2019; L. ORGAD - J. LEPOUTRE (eds.), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?*, EUI Working Papers, 2019, reperibile *online*.

nazionali con il diritto dell'Unione europea². Il criterio del cd. “*genuine link*”, sotto il diverso profilo della perdita della cittadinanza, è anche al centro della recente sentenza della Corte di giustizia relativa al caso *Tjebbes*³ che, sulla scia della precedente sentenza *Rottman*⁴, invoca il “*due regard*” per il diritto dell'Unione europea, ossia il rispetto del diritto dell'UE nelle determinazioni nazionali inerenti alla perdita della cittadinanza di uno Stato membro che si riverbera sulla cittadinanza europea e sul godimento dei diritti ad essa connessi. Su questi ultimi profili intende proprio concentrarsi il presente scritto, analizzando, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (parr. 2-3), le implicazioni del “rispetto del diritto dell'Unione europea” e il tipo di sindacato su cui la Corte appare orientato, specie a seguito della sentenza *Tjebbes* (par. 4), e prendendo poi in considerazione la recente novella che ha interessato l'ordinamento italiano con la previsione della “revoca” della cittadinanza nell'ipotesi di condanna definitiva per alcune fattispecie di reati, istituto che trova applicazione solo nei confronti di coloro che abbiano ottenuto la cittadinanza per concessione e non anche per i cittadini *iure sanguinis* (par. 5).

Non si può evidentemente prescindere dal ricordare che, secondo quanto sancito dagli artt. 9, par. 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE) e 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), «è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro»⁵: previsione che, pur nella

² Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori dell'Unione europea, Bruxelles, 23.1.2019, COM(2019) 12 final. Si veda precedentemente anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2014 sulla cittadinanza dell'UE in vendita (2013/2995(RSP)). Per alcune riflessioni sul tema, S. CARRERA, *The Price of EU Citizenship – The Maltese Citizenship - for - Sale Affair and the Principle of Sincere Cooperation in Nationality Matter*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2014, p. 4046; O. PARKER, *Commercializing Citizenship in Crisis EU: The Case of Immigrant Investor Programmes*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 2/2016, pp. 332-348; P. MINDUS - E. PRATS, *La cittadinanza «a pagamento» nell'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, pp. 246-249.

³ Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 12 marzo 2019, causa C-221/17, *M.G. Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*, ECLI:EU:C:2019:189.

⁴ Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Janko Rottman c. Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2010:104.

⁵ I principali diritti connessi allo *status* di cittadino europeo risultano elencati nello stesso art. 20 TFUE, mentre alla loro specifica analisi sono dedicate le successive disposizioni normative. L'elencazione non presenta carattere di esaustività; basta, infatti, ricordare che essa è suscettibile di integrazione attraverso il ricorso alla cd. “clausola di completamento” contenuta nell'art. 25, par. 2, del TFUE. Alle posizioni soggettive elencate dall'art. 20 del TFUE vanno comunque sommati gli ulteriori diritti tipici attribuiti ai cittadini degli Stati membri (*in primis*, il diritto alla parità di trattamento in ragione della nazionalità) e, più genericamente, le posizioni soggettive di cui il cittadino dell'Unione gode non in quanto tale, ma in quanto appartenente ad altre categorie di beneficiari considerate dall'ordinamento europeo (lavoratore, consumatore, etc...). Inoltre, i diritti dei cittadini trovano riconoscimento anche nella Carta dei diritti fondamentali, in particolare nel Titolo V (artt. 39-46), avente lo stesso valore giuridico dei Trattati.

stratificazione dei Trattati modificativi, è rimasta immutata rispetto all'originario art. 8 del Trattato della Comunità europea (TCE)⁶.

Così formulata, la norma sta a significare che, nell'identificazione dei titolari dei diritti connessi alla cittadinanza europea, l'ordinamento europeo non introduce e prevede l'utilizzo di propri criteri autonomi, limitandosi semplicemente a conferire, in maniera automatica, la qualifica di cittadino europeo a tutti coloro che possiedono la cittadinanza di uno Stato membro. Sono gli Stati membri che, tramite le proprie norme interne sull'attribuzione e revoca della cittadinanza, incidono sull'attribuzione e sulla revoca della cittadinanza europea.

Per tale peculiarità, alla cittadinanza europea è connotato un carattere "derivato", poiché il legame che unisce l'Unione ai suoi cittadini si stabilisce solo per il tramite dell'attività di "intermediazione"⁷ degli Stati membri e si manifesta come attributo della cittadinanza nazionale degli Stati che partecipano al processo di integrazione europea.

È evidente che siffatta impostazione trova ancoraggio nel principio di attribuzione delle competenze (art. 5, par. 2, TUE), rappresentando il riflesso della persistente dipendenza dell'ordinamento europeo da quello degli Stati membri e della sua peculiare natura "sovranazionale". Infatti, il rinvio che la l'art. 20 del TFUE opera in favore delle norme nazionali relative alla cittadinanza, determina la possibilità che gli Stati membri abbiano il potere di influire, attraverso le rispettive nozioni di cittadinanza, sull'ambito di applicazione delle norme dell'ordinamento europeo⁸.

Allo stato attuale del processo di integrazione europea, pertanto, non si configura l'"autonoma regolamentazione giuridica"⁹ della cittadinanza europea rispetto alla cittadinanza nazionale, non essendo

⁶ Nell'ampia letteratura sulla cittadinanza europea, ci si limita a rinviare a V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. Giur. Treccani*, IV aggiornamento, Roma, 1995; M. CONDINANZI - A. LANG - B. NASCIMBENE (a cura di), *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006; E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011; P. GARGIULO (con la collaborazione di L. MONTANARI), *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2012; C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Bari, 2014; D. KOCHENOV (ed.), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*, Cambridge, 2017; C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, III ed., Torino, 2017; U. VILLANI, *Cittadinanza dell'Unione europea, libertà di circolazione e di soggiorno e diritti fondamentali*, in AA.VV., *L'integrazione europea sessant'anni dopo i Trattati di Roma*, Milano, 2018, p. 48; R. BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, Cham, 2019.

⁷ C.A. STEPHANO, *Identité et citoyenneté européenne*, in *Revue du Marché commun*, 1991, p. 35.

⁸ L.S. ROSSI, *I cittadini*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, vol. XXVI, tomo I, Torino, 2004, p. 114. Per quanto concerne il dibattito sulla riforma della cittadinanza italiana, si vedano i recenti contributi contenuti in *"Il diritto di essere cittadini del Paese in cui si è nati": riflessioni interdisciplinari sulla (perdurante) necessità della riforma della legge italiana sulla cittadinanza* (a cura di P. GARGIULO), in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1/2019, p. 49.

⁹ Per tale prospettazione, si veda, per tutti, E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2006, pp. 435-477, in particolare paragrafo 8. Nonostante la sostanziale accettazione di tale principio, fin dalla creazione della cittadinanza europea, non sono mancate in dottrina istanze finalizzate all'armonizzazione delle legislazioni nazionali relative all'acquisto ed alla perdita della cittadinanza o,

a ciò sufficiente la novella contenuta nell'articolo 20 del TFUE, secondo cui la cittadinanza europea si “aggiunge” alla cittadinanza nazionale¹⁰. Nemmeno la rilevante azione pretoria della Corte di giustizia, che riconnette particolare importanza alla cittadinanza europea, può evidentemente evolversi oltre il limite delle competenze attribuite e di quel principio di diritto consuetudinario internazionale che vuole che, in linea di principio, le questioni relative al riconoscimento della cittadinanza appartengano alla *domestic jurisdiction* degli Stati. Pertanto, va riconosciuto che «non esiste, né potrebbe allo stato ipotizzarsi, una nozione comunitaria di cittadinanza, sì che le norme che ne prescrivono il possesso come presupposto soggettivo per la loro applicazione in realtà rinviano alla legge nazionale dello Stato la cui cittadinanza viene posta a fondamento del diritto invocato»¹¹.

2. Il potere statale di attribuzione e revoca della cittadinanza nazionale e i limiti derivanti dal rispetto del diritto dell'Unione europea

L'assenza di competenza dell'Unione europea nel fissare criteri autonomi relativi all'acquisto e alla perdita della cittadinanza europea risulta – come accennato – conforme ai principi generali del diritto internazionale, secondo cui, in linea di principio, le questioni relative al riconoscimento della cittadinanza appartengono alla *domestic jurisdiction* degli Stati. All'uopo tradizionalmente viene, in primo luogo,

alternativamente, a far emergere l'opportunità che la Comunità/Unione disciplinasse con regole proprie l'acquisto e la perdita della cittadinanza europea, in considerazione delle diseguglianze che il rinvio alle legislazioni nazionali è in grado di generare. In tal senso, cfr., ad esempio, S. O'LEARY, *Nationality Law and Community Citizenship: a Tale of Two Uneasy Bedfellows*, in *Yearbook of European Law*, 1992, p. 353.

¹⁰ Dubbi circa la capacità della novella di rappresentare un reale valore aggiunto all'evoluzione della cittadinanza europea sono espressi, ad esempio, da J. SHAW, *The constitutional development of citizenship in the EU context: with or without the Treaty of Lisbon*, in I. PERNICE - E. TANCHEV (eds.), *Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalisation without a Constitution?*, Nomos, 2009, p. 111; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017, p. 97 e G. GAJA - A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, IV ed., 2019, p. 14. Per caute osservazioni circa la scelta del termine “aggiuntivo” in luogo di “complementare” quale elemento di valorizzazione del carattere autonomo della cittadinanza europea rispetto a quella nazionale, si rinvia a C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini... op. cit.*, p. 23. Invero, la modifica letterale nel testo dell'articolo 20 TFUE trae origine dalla volontà di inserire nell'ordinamento europeo un concetto di “doppia cittadinanza”. Tale intento, rinvenibile nei primi lavori della Convenzione, non ha trovato, però, seguito. Sul punto, cfr. A. SCHRAUWEN, *European Union Citizenship in the Treaty of Lisbon: Any Change at All?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 1/2008, p. 59. L'A. sottolinea come l'aggettivo “complementare” presuppone che non vi possa essere cittadinanza europea a prescindere dalla cittadinanza nazionale; mentre dire che la cittadinanza europea “si aggiunge” a quella nazionale, lascia intravedere la possibilità di attribuire la prima a prescindere dalla seconda. Anche se tale possibilità potrà essere concretamente attuata solo a seguito di ulteriori modifiche dei Trattati. In generale, sul rapporto tra la cittadinanza nazionale e quella dell'Unione europea, si vedano G.-R. DE GROOT, *The Relationship between the Nationality of the Member States of the European Union and European Citizenship*, in M. LA TORRE (ed.), *European Citizenship: An Institutional Challenge*, London, 1998, pp. 115-147 e P. MENGOZZI, *Il rapporto tra la cittadinanza degli Stati membri e la cittadinanza dell'Unione*, in N. PARISI - M. FUMAGALLI MERAVIGLIA - A. SANTINI - D.G. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 435-449.

¹¹ G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea* (a cura di P. DE PASQUALE - F. FERRARO), Napoli, 2018, p. 272.

richiamato il parere del 1923 sui decreti di cittadinanza promulgati in Tunisia e Marocco reso dalla Corte permanente di giustizia internazionale¹²; in secondo luogo, la Corte internazionale di giustizia ha confermato che il diritto internazionale lascia a ciascuno Stato il compito di disciplinare l'attribuzione della propria cittadinanza e di conferirla mediante naturalizzazione concessa dai suoi organi conformemente alla legislazione nazionale¹³. Si tratta di un principio che trova riconoscimento anche nel diritto pattizio e, in particolare, limitatamente al contesto regionale europeo, nella Convenzione europea sulla nazionalità, adottata il 6 novembre 1997 dal Consiglio d'Europa ed entrata in vigore il 1° marzo 2000, che ha ribadito (art. 3, n. 1) che spetta a ciascuno Stato stabilire con la propria legislazione chi siano i suoi cittadini.

L'Unione europea, pertanto, non si discosta dalla soluzione adottata in diritto internazionale¹⁴, che la Corte di giustizia ritiene costituisca un "principio di diritto consuetudinario internazionale", come affermato nella celebre sentenza *Micheletti*¹⁵.

È tuttavia noto che, proprio nella sentenza *Micheletti* ora richiamata¹⁶, la Corte di giustizia ha individuato un limite all'esercizio del potere statale di disciplinare l'acquisto e la perdita della cittadinanza, rappresentato dal "rispetto del diritto comunitario" (punto 10)¹⁷. Nel caso di specie, da siffatta "riserva" è stato tratto il principio secondo cui uno Stato membro non può, ai fini dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato, subordinare il riconoscimento della cittadinanza attribuita da un altro Stato membro ad un requisito ulteriore (ossia, la residenza abituale nello Stato membro che aveva concesso la cittadinanza). Nella sentenza *Micheletti*, viene così individuato un punto di equilibrio tra la competenza statale e i limiti "sovranzionali", attraverso una formula successivamente più volte ribadita Corte di giustizia, ad esempio nella sentenza *Kaur* del febbraio 2001¹⁸.

¹² V. parere del 7 febbraio 1923 sui decreti di cittadinanza promulgati in Tunisia e Marocco, serie B n. 4 (1923), in particolare p. 24.

¹³ V. sentenza 6 aprile 1955, *Nottebohm* (seconda fase), in particolare pp. 20 e 23.

¹⁴ Ribadita nella Dichiarazione n. 2, sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata all'atto finale del Trattato sull'Unione europea, pubblicata in *GU* 1992, C 191, p. 98, ove «La Conferenza dichiara che, ogniqualevolta nel trattato che istituisce la Comunità europea si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato».

¹⁵ Sentenza del 7 luglio 1992, causa C-369/90, *Mario Vicente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, ECLI:EU:C:1992:295.

¹⁶ Per commenti, si vedano, tra gli altri, L. CARTOU, *La cour et une matière quelque peu sulfureuse: liberté de circulation et d'établissement et double nationalité*, in *Les petites affiches*, n. 1/1993, pp. 18-19; D. RUZIÉ, *Nationalité, effectivité et droit communautaire*, in *Revue générale de droit international public*, 1993, pp. 107-120.

¹⁷ In tema, S. CARRERA NUÑEZ - G.-R. DE GROOT (eds.), *European Citizenship at the Crossroad. The role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*, Oisterwijk, 2015; S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, 2017.

¹⁸ Sentenza della Corte del 20 febbraio 2001, causa C-192/99, *The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Manjit Kaur*, ECLI:EU:C:2001:106. Nel caso di specie, la signora Kaur, nata in Kenya, rientrava – ai sensi

Tuttavia, solo nel 2010, grazie alla già citata sentenza *Rottman* può dirsi che abbia trovato concreta precisazione la portata di quelle limitazioni o condizionamenti all'autonomia degli Stati membri, genericamente formulati nella precedente giurisprudenza della Corte di giustizia.

Come è noto, la sentenza *Rottman* origina da una questione pregiudiziale volta a sapere se il diritto dell'Unione, e segnatamente l'attuale art. 20 TFUE, rappresenti un impedimento alla revoca della cittadinanza acquisita per naturalizzazione in maniera fraudolenta, qualora tale revoca privi l'interessato del suo *status* di cittadino dell'Unione e del godimento dei diritti ad esso correlati, rendendolo apolide, in quanto l'acquisizione per naturalizzazione della cittadinanza dello Stato membro suddetto ha determinato, in capo alla persona interessata, la perdita della cittadinanza del suo Stato membro di origine. Nel decidere la questione, i giudici di Lussemburgo hanno evocato la precedente giurisprudenza relativa alla determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, precisando che seppure la materia rientri nella titolarità esclusiva degli Stati membri, ciò non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione¹⁹, le norme nazionali di cui trattasi debbano rispettare quest'ultimo²⁰.

del British Nationality Act del 1981 – nella categoria dei cittadini “britannici d’oltremare”, non aventi il diritto di entrare né il diritto di soggiornare nel Regno Unito e riteneva la normativa del Regno Unito non conforme ai diritti fondamentali, quali parte del diritto dell’UE, in quanto avente l’effetto o di privare i britannici di origine asiatica del diritto di ingresso nel territorio di cui sono cittadini, o di renderli apolidi di fatto. La Corte di giustizia ha fatto sostanzialmente “salva” la previsione di differenti categorie di cittadini da parte della normativa del Regno Unito, cui occorre fare riferimento per determinare se una persona abbia la qualità di cittadino del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, considerando che, non rispondendo alla definizione di cittadino del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, la sig. Kaur non ha potuto essere privata dei diritti derivanti dallo *status* di cittadino dell’Unione. Si veda anche sentenza dell’11 novembre 1999, causa C-179/98, *Mesbah*, ECLI:EU:C:1999:549, punto 29; sentenza del 19 ottobre 2004, causa C-200/02, *Zhu e Chen*, ECLI:EU:C:2004:639, punto 37; sentenza *Rottmann*, cit., punti 39 e 45.

¹⁹ Sul punto, si ricorda che alcuni degli Stati intervenuti e la Commissione hanno eccepito l’irricevibilità del ricorso, a motivo della natura puramente interna della fattispecie. L’Avvocato Generale ha, invece, sottolineato la dimensione transfrontaliera della causa: pur ammettendo l’assenza di un nesso diretto tra l’esercizio delle libertà fondamentali del Trattato e la revoca della naturalizzazione, l’acquisto della cittadinanza aveva fatto seguito all’esercizio del diritto del sig. Rottman, in quanto cittadino dell’Unione, della propria libertà di circolare nel territorio degli Stati membri, di cui all’art. 21 TFUE (già art. 18 TCE; cfr. par. 13 delle conclusioni). Dal canto suo, la Corte ha posto l’accento sul rilievo da attribuirsi allo *status* di cittadino dell’Unione, piuttosto che all’elemento transfrontaliero della causa: essa ha infatti affermato che una situazione come quella del caso di specie «ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell’Unione» (punto 43 della sentenza, corsivo aggiunto). La Corte di giustizia ha poi proseguito ricordando che lo *status* di cittadino dell’Unione è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri ed ha concluso che «pertanto, gli Stati membri devono, nell’esercizio della loro competenza in materia di cittadinanza, rispettare il diritto dell’Unione» (punto 45 della sentenza).

²⁰ V., in tal senso, Corte di giustizia, sentenza del 24 novembre 1998, causa C-274/96, *Bickel e Franz*, ECLI:EU:C:1998:563, punto 17 (riguardo ad una normativa nazionale in materia penale e di procedura penale); sentenza del 2 ottobre 2003, causa C-148/02, *Garvia Avello*, ECLI:EU:C:2003:539, punto 25 (in relazione a norme nazionali in materia di nome delle persone); sentenza del 12 luglio 2005, causa C-403/03, *Schempp*, ECLI:EU:C:2005:446, punto 19 (relativamente a norme nazionali in materia di fiscalità diretta), e sentenza del 12 settembre 2006, causa C-145/04, *Spagna/Regno Unito*, ECLI:EU:C:2006:543, punto 78 (riguardo a norme nazionali che individuano i titolari del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo).

In particolare, il rispetto del diritto dell'Unione impone ai giudici nazionali un doppio “test di proporzionalità”: su di essi, infatti, incombe l'onere di verificare se la decisione di revoca sia rispettosa del principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze sulla situazione dell'interessato in rapporto al diritto dell'Unione e, in aggiunta, se del caso, di esaminare la proporzionalità di tale decisione sotto il profilo del diritto nazionale.

Nell'esaminare una decisione di revoca della naturalizzazione, è necessario tener conto delle possibili conseguenze che tale decisione comporta per l'interessato e, eventualmente, per i suoi familiari sotto il profilo della perdita dei diritti di cui gode ogni cittadino dell'Unione. A questo proposito, nella sentenza *Rottman* vengono indicati alcuni “parametri” o “indici” da seguire nel test di proporzionalità, essendo necessario, in particolare, verificare se tale perdita sia giustificata in rapporto alla gravità dell'infrazione commessa dall'interessato, al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca, nonché alla possibilità per l'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine.

L'apporto fornito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia è basato su «l'importanza che il diritto primario annette allo *status* di cittadino dell'Unione» (punto 56 della sentenza *Rottman*)²¹, per cui provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro *status* di cittadini dell'Unione sono suscettibili di integrare un contrasto con l'art. 20 del TFUE.

Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia emerge, dunque, la capacità del diritto dell'Unione europea, se non di adottare norme proprie che disciplinino l'acquisto della cittadinanza, quanto meno di influenzare gli ordinamenti nazionali sulla determinazione della cittadinanza nazionale²². In particolare, la sentenza *Rottman* ha rappresentato il volano per riflessioni ottimistiche circa la direzione che la

²¹ Destinato – secondo la nota “formula” utilizzata dai giudici di Lussemburgo – ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri. Cfr. sentenza del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458, punto 31. Da ultimo, sentenza dell'8 maggio 2018, *K.A.*, causa C-82/16, EU:C:2018:308, punto 47.

²² Ciò anche in linea con una tendenza che accomuna la dottrina internazionalista, anche quella più conservatrice, che è giunta ad individuare una serie di limiti, derivanti dal diritto internazionale sia generale che pattizio, alla potestà statale in materia di cittadinanza. In particolare, l'emersione di tali limitazioni è ricondotta all'adozione di numerose convenzioni internazionali che obbligano gli Stati a garantire determinati diritti a tutti gli individui residenti sul proprio territorio, ed alla parallela affermazione dei principi fondamentali di protezione dei diritti umani come norma imperativa di diritto internazionale. Non essendo possibile in questa sede approfondire ulteriormente la questione, connessa anche alla possibilità di individuare un vero e proprio diritto fondamentale della persona alla cittadinanza, si rinvia, per tutti, a L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Napoli, 2008, in particolare cap. II. Per una approfondita analisi della giurisprudenza della Corte di Strasburgo rilevante sul punto (tra cui, si segnalano, la sentenza del 21 giugno 2016, *Ramadan c. Malta* e la decisione del 7 febbraio 2017, *K2 c. Regno Unito*), si v. L. PANELLA, *Il diritto individuale ad una cittadinanza nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Convegno interinale SIDI, Salerno, 18-19 gennaio 2018, Napoli, 2018, pp. 99-122.

cittadinanza dell'Unione sembra aver intrapreso, nel senso di una crescente autonomia rispetto alla cittadinanza nazionale dalla quale pure deriva²³, pur nella consapevolezza che il “test” di proporzionalità imposto agli Stati membri lascia comunque a questi ultimi un considerevole margine di discrezionalità, e non esclude la possibilità che soluzioni diverse siano adottate all'interno dei vari ordinamenti nazionali. Guardando al caso concreto, va infatti rilevato che il giudice *a quo*, a seguito dell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, ha ritenuto proporzionata la misura amministrativa di revoca della cittadinanza tedesca del ricorrente²⁴, poiché il sig. Rottmann, pur avendo avuto a disposizione un tempo ragionevole per riacquistare la precedente cittadinanza, prima dell'atto definitivo di revoca, non ha adottato le misure a tal uopo necessarie.

3. La perdita *ipso iure* della cittadinanza nel caso *Tjebbes*: “*genuine link*” e necessità del test di proporzionalità

Molteplici possono essere le cause di perdita della cittadinanza, ulteriori rispetto al venir meno del rapporto di fiducia tra lo Stato ed il cittadino – come nel caso della scoperta di frode nel processo di naturalizzazione che ha connotato il caso *Rottman*²⁵ – tra cui l'acquisto della cittadinanza di un altro Stato, l'assenza prolungata dal territorio statale o, infine, motivi di sicurezza nazionale.

Di recente, all'attenzione della Corte di giustizia è giunta la legge sulla cittadinanza dei Paesi Bassi (*Rijkswet op het Nederlanderschap*) che prevede un regime di perdita *ipso iure* della cittadinanza precipuamente volto a

²³ Si vedano, tra i numerosi contributi sul tema, M. BARTOLONI, *Competenza degli Stati in materia di cittadinanza e limiti posti dal diritto dell'Unione Europea: il caso Rottmann*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, p. 423; M. CASTELLANETA, *Lo Stato deve valutare gli effetti sul cittadino del provvedimento di revoca della naturalizzazione*, in *Guida al Diritto*, n. 15/2010, pp. 97-99; D. KOCHENOV, *Annotation of Case C-135/08 Rottmann*, in *Common Market Law Review*, n. 6/2010, pp. 1831-1846; N. LAZZERINI, *Cittadinanza dell'Unione: uno status derivato... ma anche un po' autonomo. La sentenza della Corte di Giustizia nel caso Rottman*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, fasc. 2/2010; L. MONTANARI, *I limiti europei alla disciplina nazionale della cittadinanza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2010, pp. 848-954; C. MORVIDUCCI, *I limiti comunitari alla revoca (e all'attribuzione?) della cittadinanza di uno Stato membro*, *Limiti comunitari alla revoca (e all'attribuzione?) della cittadinanza di uno Stato membro*, in N. PARISI - M. FUMAGALLI MERAVIGLIA - A. SANTINI - D.G. RINOLDI (a cura di), *Studi in onore di Ugo Draetta*, op. cit., pp. 451-473; G.N. TOGGENBURG, *Zur Unionsbürgerschaft: Inwieweit entzieht sich ihr Entzug der Unionskontrolle?*, in *European Law Reporter*, 2010, pp. 165-172; G.R. DE GROOT - A. SELING, *The Consequences of the Rottmann Judgment on Member State Autonomy – The European Court of Justice's Avant-Gardism in Nationality Matters*, in *European Constitutional Law Review*, n. 1/2011, pp. 150-160; P. SIMONE, *Considerazioni sulla perdita dello status di cittadino dell'Unione alla luce del caso Rottmann*, in *La Comunità Internazionale*, 2012, p. 99. Gli sviluppi della giurisprudenza inaugurata con *Rottman* sono visibili nella sentenza dell'8 marzo 2011, causa C-34/09, *Ruiz Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124, su cui sia consentito rinviare a R. PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo. Tra integrazione del mercato e tutela dei diritti fondamentali*, Bari, 2012, in particolare il Capitolo II “*Cittadinanza europea e situazioni puramente interne: il ricongiungimento familiare quale diritto per tutti i cittadini dell'Unione?*”, p. 97 ss.

²⁴ Sentenza del Bundesverwaltungsgericht, BVerwG 5 C 12.10, dell'11 novembre 2010.

²⁵ Per un'esauriente disamina delle differenti motivazioni alla base della perdita della cittadinanza, v. S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali... op. cit.*, in particolare “*I motivi di perdita della cittadinanza nella prassi statale?*”, Capitolo II, p. 25 ss.

evitare il possesso di più cittadinanze (cd. cittadinanze multiple) da parte di uno stesso soggetto, nonché ad impedire che ottengano o mantengano la cittadinanza dei Paesi Bassi persone che non abbiano o non abbiano più un legame con il Regno dei Paesi Bassi²⁶.

Oggetto di quesito pregiudiziale di interpretazione è stata una doppia previsione nazionale: la prima che prevede la perdita della cittadinanza da parte di un maggiorenne se questi possiede anche una cittadinanza straniera e durante la sua maggiore età, per un periodo ininterrotto di dieci anni, essendo in possesso di entrambe le cittadinanze, ha avuto la sua residenza principale fuori dai Paesi Bassi e fuori dai territori a cui è applicabile il Trattato UE²⁷; la seconda che, di conseguenza, determina la perdita della cittadinanza dei Paesi Bassi da parte del minore se il padre o la madre perdono la cittadinanza in applicazione della prima disposizione.

Da quattro differenti casi in cui hanno trovato applicazione siffatte previsioni, origina la questione pregiudiziale sollevata dal *Raad van State* (Consiglio di Stato) dei Paesi Bassi, volto a sapere se la perdita *ipso iure* della cittadinanza dei Paesi Bassi sia compatibile con il diritto dell'Unione e, in particolare, con gli articoli 20 e 21 del TFUE, letti alla luce della sentenza *Rottman* del 2 marzo 2010.

Risulta *ictu oculi* evidente la differenza rispetto al caso *Rottman*, ove si trattava di decisione individuale di revoca della cittadinanza connessa ad un comportamento fraudolento del soggetto interessato, laddove nel caso *Tjebbes* viene messa in discussione la perdita *ipso iure* della cittadinanza nazionale con riflessi sulla perdita dei diritti connessi allo *status* di cittadino dell'Unione europea.

Pur a fronte di siffatti elementi di differenziazione, nella sentenza *Tjebbes* i giudici di Lussemburgo ricalcano l'*iter* argomentativo seguito in *Rottman*, a cominciare dalla conferma dell'irrelevanza dell'esercizio della libera circolazione (lo *status* conferito dall'articolo 20 TFUE e i diritti a esso correlati ricade, infatti, «per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione») e dalla necessità che l'esercizio della competenza nazionale in materia di cittadinanza sia esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione²⁸.

Ciò induce la Corte di giustizia, in primo luogo, a stabilire se il criterio basato sulla residenza abituale dei cittadini dei Paesi Bassi per un periodo ininterrotto di 10 anni al di fuori dello Stato membro e dei territori a cui è applicabile il Trattato UE possa considerarsi conforme al diritto dell'UE e ai limiti che esso impone.

²⁶ Laddove l'obiettivo dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera d), di tale legge consisterebbe, dal canto suo, nel ripristinare l'unità della cittadinanza all'interno della famiglia.

²⁷ Art. 15 del *Rijkswet op het Nederlanderschap*.

²⁸ Sentenza *Tjebbes*, cit., punto 32.

In riferimento alla previsione applicabile ai maggiorenni, la risposta della Corte risulta essere positiva, atteso che il criterio basato sulla residenza abituale «riflett[e] l'assenza di tale legame effettivo»²⁹, che legittimamente gli Stati possono richiedere sussista con i propri cittadini.

Analogamente, l'assenza di legame effettivo tra i genitori di un minore e il Regno dei Paesi Bassi implica, in linea di principio, l'assenza di tale legame tra detto minore e detto Stato membro.

La valutazione della legittimità della previsione olandese appare connessa ad un doppio ordine di ragioni, l'uno "esterno" l'altro "interno". Nel primo ordine di ragioni, il profilo di legittimità è corroborato dal "genuine link" quale criterio la cui assenza, ai sensi della Convenzione europea sulla nazionalità del 1997 già citata, rappresenta deroga rispetto al principio generale della non ammissione della «perdita della cittadinanza *ipso iure* o per sua iniziativa»³⁰.

Il secondo ordine di ragioni è, per così dire, "interno" alla norma nazionale stessa ed è possibile ricondurlo all'assenza di arbitrarietà e al soddisfacimento di un primo "test di proporzionalità" nell'ambito dello stesso regime legale generale. Infatti, va considerato che se la persona interessata chiede, entro il periodo di dieci anni di cui all'articolo 15, paragrafo 1 lettera c), della legge sulla cittadinanza, il rilascio di una dichiarazione sul possesso della cittadinanza dei Paesi Bassi, di un documento di viaggio o di una carta d'identità dei Paesi Bassi, ai sensi della legge sui passaporti, il legislatore dei Paesi Bassi considera che tale persona intende così mantenere un legame effettivo con il Regno dei Paesi Bassi, tant'è che, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, della legge sulla cittadinanza, il rilascio di uno di tali documenti interrompe detto periodo ed esclude, pertanto, la perdita della cittadinanza dei Paesi Bassi.

Orbene, una volta considerata conforme la norma nazionale, la Corte ritiene applicabile il "double proportionality test" che incombe in capo sia alle autorità nazionali competenti che agli organi giurisdizionali nazionali, atteso che anche nell'ipotesi di perdita *ipso iure* della cittadinanza³¹, le autorità nazionali competenti e gli organi giurisdizionali nazionali devono verificare se la perdita della cittadinanza dello Stato membro interessato che comporta la perdita dello *status* di cittadino dell'UE e dei diritti che discendono, sia rispettoso del principio di proporzionalità per quanto concerne le conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato (e, se del caso, dei suoi familiari) sotto il profilo del diritto dell'UE.

²⁹ Sentenza *Tjebbes*, cit., punto 36.

³⁰ L'art. 7, par. 1, lett. e) contempla, infatti, l'ipotesi dell'assenza di qualsiasi legame effettivo tra lo Stato parte della Convenzione e un cittadino che risiede abitualmente all'estero specie quando non c'è il rischio di apolidia.

³¹ Per la prospettazione dell'applicazione del test di proporzionalità alla perdita della cittadinanza europea consequenziale alla Brexit, v. M. VAN DEN BRINK, *Bold, but Without Justification?* Tjebbes, in *European Papers*, 25 April 2019, pp. 1-7.

Deve quindi essere possibile un esame, in via incidentale, delle conseguenze della perdita della cittadinanza che richiede la valutazione della situazione individuale dell'interessato e della sua famiglia e che possa, eventualmente, far riacquistare *ex tunc* la cittadinanza agli interessati.

4. *Segue*: La dimensione “astratta” (recessiva) e “concreta” (dominante) dei limiti derivanti dal diritto dell’UE

Dalla sentenza *Tjebbes*, ma così anche in *Rottman*, emerge dunque un doppio momento valutativo, che potremmo definire come dimensione “astratta” e dimensione “concreta” del controllo di conformità della misura che determina la perdita della cittadinanza nazionale rispetto al diritto dell’UE.

La prima delle due dimensioni, comporta che la Corte di giustizia valuti la legittimità della previsione nazionale sulla base della sussistenza di un motivo di pubblico interesse all’origine della misura adottata e, in sostanza, che esprima un giudizio in ordine alla non arbitrarietà della stessa previsione nazionale. Sotto questo profilo, nel caso *Rottman*, è stato ritenuto legittimo che uno Stato membro voglia proteggere il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra esso e i propri cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri, che sono alla base del vincolo di cittadinanza. Siffatta motivazione è stata richiamata anche nel caso *Tjebbes*, con riferimento al criterio della residenza abituale individuato per la revoca della cittadinanza dei maggiorenni. Mentre, per quanto concerne la disposizione nazionale riguardante la perdita della cittadinanza da parte dei minori, come si è visto *supra* al paragrafo 3, la Corte di giustizia considera legittima la motivazione del “ripristino dell’unità della cittadinanza all’interno della famiglia”.

Una volta appurata la legittimità in astratto della previsione nazionale, la Corte di giustizia si sofferma sulla valutazione “in concreto” della misura nazionale, basata sul rispetto del principio di proporzionalità, per quanto concerne le conseguenze che essa determina sulla situazione dell’interessato in rapporto al diritto dell’UE e – se del caso – esame della proporzionalità sotto il profilo del diritto nazionale.

Soffermandosi sulla prima valutazione operata dalla Corte di giustizia, la sentenza *Tjebbes* appare confermare un “grande assente”, ossia proprio il diritto dell’Unione europea, atteso che il giudizio non è operato alla luce di quest’ultimo. Si tratta, in effetti, di un giudizio di legittimità basato sulla rispondenza della normativa interna alle Convenzioni internazionali al fine di valutarne la “non arbitrarietà”³², laddove il rilievo del diritto dell’UE è accordato solo nella fase relativa al “test di proporzionalità” rimesso alle autorità nazionali³³.

³² V. in tal senso in particolare la sentenza *Rottman*, par. 53.

³³ La linea seguita dalla Corte di giustizia, in relazione al rapporto tra il diritto internazionale e il diritto dell’UE, appare così stridere con l’impostazione affermata dalla stessa Corte nel caso *Kadi*, secondo cui gli obblighi imposti dal diritto internazionale (nel caso di specie un accordo internazionale, quale la Carta delle Nazioni Unite e le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza) «non possono avere l’effetto di compromettere i principi costituzionali»

In altri termini, dal punto di vista del diritto dell'Unione europea, la Corte di giustizia appare orientata nel considerare *de plano* legittima la *ratio* sottesa alla revoca o perdita della cittadinanza, evidentemente in ossequio alla esclusiva titolarità in capo agli Stati membri di tale potere. A testimonianza di ciò, può sottolinearsi il passaggio della sentenza *Rottman* in cui espressamente si afferma che «la riserva relativa alla necessità di rispettare il diritto dell'Unione non pregiudica il diritto internazionale (...) secondo cui gli Stati membri sono competenti a determinare i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza».

Si vuole pertanto evidenziare che la Corte di giustizia effettua un giudizio in cui il diritto dell'UE di fatto sembra non venire in rilievo. Laddove, se fosse “entrato in gioco” sarebbe stato lecito chiedersi se una previsione come quella olandese, sottoposta al vaglio della Corte di Lussemburgo nel caso *Tjebbes*, non fosse in contrasto con il diritto dell'Unione europea, in quanto fondata su un *discrimen* tra differenti categorie di cittadini. Rileva, in particolare, che il criterio della residenza abituale trovi applicazione solo per coloro che posseggono la cittadinanza di un altro Stato membro ma non per quanti abbiano la sola cittadinanza olandese.

Nel ragionare nei termini che qui si propongono, si può evidenziare che, a partire dal caso *Micheletti*, la Corte ha adottato un “approccio formale” in relazione al vincolo esistente tra il cittadino e lo Stato, ossia non basato sul criterio della effettiva residenza. In particolare in *Micheletti* si riteneva non ammissibile un'interpretazione dei trattati, secondo cui «...allorché il cittadino di uno Stato membro è simultaneamente in possesso della cittadinanza di uno Stato terzo, gli altri Stati membri possono subordinare il riconoscimento dello status di cittadino comunitario ad una condizione come la residenza abituale dell'interessato sul territorio del primo Stato».

In tale caso risultava che le norme interne di uno Stato che – a fronte di una persona in possesso di doppia cittadinanza, di cui una di un Paese membro – facevano prevalere, conformemente al diritto internazionale, la cittadinanza fondata su criteri effettivi, non potevano applicarsi in quanto non si può subordinare il riconoscimento dei diritti derivanti dall'ordinamento della Comunità a condizioni ulteriori rispetto al mero possesso della cittadinanza di uno Stato membro.

Nel giungere a tale conclusione, i giudici di Lussemburgo avevano seguito la strada spianata dall'Avvocato generale Tesouro che riteneva il criterio della «cittadinanza effettiva, ancorata ad un periodo ‘romantico’

dell'Unione poiché solo tale rispetto, fondamento dello Stato di diritto, costituisce il presupposto della loro legittimità. Con riferimento, nel caso di specie, al controllo degli atti dell'Unione, i giudici di Lussemburgo hanno affermato di dovere garantire un controllo completo della loro legittimità sotto il profilo dei diritti fondamentali, anche quando tali atti mirano ad attuare risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza. Cfr. sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:2008:461, punto 285.

della vita di relazione internazionale ed in particolare all'istituto della protezione diplomatica»³⁴. In un caso che, invero, non riguardava esattamente la privazione della cittadinanza³⁵, quanto piuttosto gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro sul godimento dei diritti connessi alla libertà di stabilimento.

Ma può essere pertinente richiamare altri casi di esercizio di competenze esclusive, come l'ipotesi dell'individuazione dell'elettorato alle elezioni del Parlamento europeo, in cui gli Stati membri hanno fissato il criterio della residenza effettiva. Come si evince dalle sentenze *Eman e Sevinger*³⁶ e *Spagna c. Regno Unito*³⁷, la Corte di giustizia, ammettendo la possibilità per uno Stato membro di procedere all'estensione dei diritti elettorali a persone prive della cittadinanza che «possiedono stretti legami con esso»³⁸, e insieme considerando che «l'obbligo di residenza sul territorio nazionale per poter votare sia una condizione di per sé non irragionevole né arbitraria»³⁹ per gli stessi cittadini, ha ritenuto ammissibile in linea teorica il criterio basato sull'appartenenza ad una comunità politica. E ciò in dei casi che non riguardano precisamente la sussistenza stessa della cittadinanza di uno Stato e della cittadinanza europea ma che, tuttavia, possono essere qui richiamati per l'individuazione del limite alla discrezionalità degli Stati rappresentato dal rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione europea e, in particolare, del principio di parità di trattamento o di non discriminazione⁴⁰. Un principio che, come è noto, richiede che

³⁴ Conclusioni dell'Avvocato Generale Giuseppe Tesaurò, presentate il 30 gennaio 1992, in particolare punto 5.

³⁵ Lo stesso Avvocato Generale evidenziava che, nel caso di specie, «lungi dal contestare la legittimità del possesso della cittadinanza italiana da parte del signor Micheletti, ne mette in luce la minore (...) 'effettività' rispetto alla cittadinanza argentina, in quanto quest'ultima si accompagna alla pregressa dimora abituale».

³⁶ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 12 settembre 2006, causa C-300/04, *M. G. Eman e O. B. Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, ECLI:EU:C:2006:545.

³⁷ Sentenza del 12 settembre 2006, causa C-145/04, *Spagna c. Regno Unito*, punto 66. In effetti, nella causa C-145/04, promossa dalla Spagna ai sensi dell'art. 227 TCE, la Corte è stata chiamata, tra l'altro, a stabilire se il Regno Unito potesse legittimamente ammettere al voto per le elezioni europee persone residenti a Gibilterra (territorio europeo in cui il diritto comunitario si applica), ma che non possiedono la cittadinanza di uno Stato membro, e quindi la cittadinanza dell'Unione. Viceversa, nella causa pregiudiziale C-300/04, il giudice *a quo* mira a sapere se uno Stato membro sia tenuto ad ammettere alle elezioni persone che possiedono la cittadinanza di quello Stato, e sono quindi cittadini dell'Unione, ma risiedono in un territorio d'oltremare (Aruba) oggetto di uno speciale regime di associazione con l'UE. Sulle due pronunce, L. MONTANARI, *La titolarità del diritto di voto al Parlamento europeo: osservazioni su due sentenze della Corte di Lussemburgo*, in *La Comunità internazionale*, 2007, pp. 703-711; M. ZELAJA GARAGARZA, *La Ciudadanía de la Unión y el derecho a votar en las elecciones al Parlamento Europeo. Comentario a las Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas España c. Reino Unido, y Eman and Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag, de 12 de septiembre de 2006*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2007, pp. 91-123.

³⁸ Sentenza *Spagna c. Regno Unito*, cit., punto 78.

³⁹ Sentenza *Eman e Sevinger*, cit., punto 54.

⁴⁰ Infatti nella sentenza *Eman e Sevinger*, cit., al punto 61 la Corte di giustizia sottolinea che «allo stato attuale del diritto comunitario nulla osta a che gli Stati membri definiscano, nel rispetto del diritto comunitario, le condizioni per il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo facendo riferimento al criterio della residenza sul territorio nel quale le elezioni sono organizzate, tuttavia il principio di parità di trattamento osta

situazioni paragonabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, salvo che ciò non risulti obiettivamente giustificato⁴¹.

Orbene, la determinazione di chi possiede il diritto di elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo è materia che ricade nella competenza di ciascuno Stato membro, pur “nel rispetto del diritto comunitario”. In questo caso la Corte di giustizia ha considerato il principio di non discriminazione come parametro tramite cui valutare il “rispetto del diritto comunitario”, in una dimensione potremmo dire “astratta” di verifica della compatibilità del criterio fissato dall’ordinamento interno con il diritto dell’Unione europea, attraverso un giudizio che ha operato la stessa Corte di giustizia, non “relegando” il rilievo del diritto dell’Unione europea al solo giudizio “concreto” di proporzionalità affidato alle autorità statali⁴².

Tale giudizio “accentrato” è condotto, poi, anche alla luce della Carta dei diritti fondamentali, come testimoniato dal caso *Delvigne*⁴³, sempre vertente sulla determinazione dei titolari del diritto di voto al Parlamento europeo. I giudici di Lussemburgo in tal caso hanno operato un giudizio della norma interna – privazione del diritto di voto connessa *de iure* alla pena per un delitto – di legittimità rispetto al diritto dell’Unione e, in particolare, della Carta dei diritti fondamentali ritenuta applicabile (attraverso una verifica conclusasi poi nel senso della legittimità della norma interna).

Orbene, volendo trasporre tale ragionamento al caso *Tjebbes*, si potrebbe affermare che la diversità di trattamento – per quanto concerne la previsione nazionale che si applica agli adulti – operi nella misura in cui lo stesso periodo di tempo trascorso fuori dal territorio dello Stato non fa scattare la perdita della cittadinanza quando si tratta di un soggetto che abbia la sola cittadinanza olandese. La norma è suscettibile di creare una discriminazione tra soggetti in situazioni comparabili, salvo ad individuare la “giustificazione oggettiva” nella necessità di impedire ad alcuni cittadini (quelli aventi la sola cittadinanza olandese) di andare incontro ad apolidia, se fosse loro applicato lo stesso criterio fondato sul “*genuine link*”. Il che

a che i criteri scelti comportino che siano trattati in maniera diversa cittadini che si trovano in situazioni comparabili, senza che tale diversità di trattamento sia oggettivamente giustificata».

⁴¹ *Ex pluribus*, sentenze 6 dicembre 2005, cause riunite C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, *ABNA e a.*, punto 63; 10 gennaio 2006, causa C-344/04, *LATA e ELFAA*, punto 95; 12 maggio 2011, causa [C-391/09](#), *Runevič-Vardyn e Wardyn*, punto 83.

⁴² In particolare, nel caso *Eman e Sevigner*, è stato ritenuto non oggettivamente giustificato che la legge elettorale olandese riconoscesse il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo a tutti gli Olandesi residenti in un paese terzo, mentre tale diritto non era riconosciuto agli Olandesi residenti nelle Antille olandesi o ad Aruba.

⁴³ Riguardante la situazione di un cittadino europeo oggetto di una decisione di radiazione dalle liste elettorali adottata dalle autorità di uno Stato membro che determinava la perdita del suo diritto di voto alle elezioni al Parlamento europeo. Sentenza del 6 ottobre 2015, causa C-650/13, *Delvigne*, ECLI:EU:C:2015:648, su cui S. PLATON, *The Right to Participate in the European Elections and the Vertical Division of Competences in the European Union*, in *European Papers*, n. 3/2018.

giustifica che solo coloro che hanno una doppia cittadinanza necessitano di provare il legame effettivo con lo Stato, andando incontro – in caso di mancata prova – alla perdita della cittadinanza nazionale e, di conseguenza, dello *status* di cittadino dell’Unione europea.

Sotto il profilo del rispetto del principio di non discriminazione, significativi dubbi sorgono anche in riferimento alla norma olandese applicabile ai minori, ai quali – a differenza degli adulti – non è riconosciuto nessuno strumento per “bloccare” la perdita della cittadinanza, attesa la non operatività di un meccanismo analogo a quello previsto per i maggiorenni. Il sistema olandese crea così una differenziazione tra cittadini di prima e di “seconda categoria”⁴⁴, mutuando l’espressione utilizzata dall’Avvocato Generale Mengozzi nelle sue Conclusioni che pure si domanda se l’automatismo nella perdita della cittadinanza sia davvero compatibile con il diritto dell’UE e con il *best interest* dei minori. A fronte di tali dubbi, pur ritenendo la disposizione olandese conforme, in principio, ad un obiettivo di interesse pubblico – consistente nel “salvaguardare l’unità della cittadinanza all’interno della famiglia” – l’Avvocato Generale ha proposto di effettuare una valutazione in ordine all’“eccesso” di quanto necessario per il conseguimento dell’obiettivo dell’unità della cittadinanza all’interno della famiglia, tenuto conto dell’interesse superiore del minore (atteso che la normativa olandese omette di prevedere che l’interesse superiore del minore, cittadino dell’Unione, sia preso in considerazione *in qualunque decisione* che possa comportare la perdita della cittadinanza dell’Unione di tale minore).

Si tratta, dunque, dell’accentuazione di una dimensione astratta sul controllo di conformità al diritto dell’Unione europea che, secondo quanto suggerito dall’Avvocato Generale Mengozzi, rientrerebbe nel “test di proporzionalità” affidato alle autorità nazionali, ma che in altri casi – come nei casi *Eman e Savigner* e *Delvigne* citati – la Corte di giustizia ha perseguito in via “accentrata”.

La “acritica” accettazione della *ratio* sottostante alla legge olandese⁴⁵ e la rinuncia ad effettuare un controllo accentrato di conformità della norma interna rispetto al diritto dell’Unione europea, appare invece “compensata” – nella sentenza *Tjebbes* – dalla previsione di un controllo di proporzionalità più pregnante rispetto a quello profilato dall’Avvocato Generale.

⁴⁴ Conclusioni dell’Avvocato Generale Paolo Mengozzi presentate il 12 luglio 2018 nella causa C-221/17, punto 132. Sulle Conclusioni nella causa *Tjebbes* in connessione alla Brexit, v. A.P. VAN DER MEI, *EU Citizenship and Loss of Member State Nationality*, in *European Papers*, n. 3/2018, pp. 1319-1331.

⁴⁵ L. MARIN, *La perdita della cittadinanza europea ai tempi della Brexit: la sentenza Tjebbes*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, pp. 466-469, in particolare p. 468. Per un’analisi critica della pronuncia, v. anche D. KOCHENOV, *The Tjebbes Fail*, in *European Papers*, 25 April 2019, pp. 1-18, *passim*.

Quest'ultimo, infatti, invocando il precedente *Rottman*, propende per un giudizio di conformità al principio di proporzionalità che vada esaminato in maniera generale e senza prendere in considerazione *tutte* le circostanze specifiche di ciascun singolo caso⁴⁶.

Al contrario, siffatto tipo di valutazione è richiesto dalla Corte di giustizia che pone particolarmente l'accento anche sulla verifica di conformità ai diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali, in particolare del suo art. 7 (che impone il rispetto della vita familiare) e dell'art. 24 (superiore interesse del minore). Inoltre, nell'individuare le circostanze relative alla situazione individuale dell'interessato, che possono essere rilevanti ai fini della valutazione che le autorità nazionali competenti e gli organi giurisdizionali nazionali devono effettuare, la Corte menziona anche che, a seguito della perdita *ipso iure* della cittadinanza dei Paesi Bassi e dello *status* di cittadino dell'Unione, l'interessato sarebbe esposto a limitazioni nell'esercizio del suo diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri che possono, se del caso, rendergli particolarmente difficile continuare a recarsi nei Paesi Bassi o in un altro Stato membro al fine di mantenere legami regolari e effettivi con i suoi familiari, di esercitarvi la sua attività professionale o di intraprendervi le iniziative necessarie per esercitarvi una siffatta attività. Sono altresì rilevanti, da un lato, il fatto che l'interessato non avrebbe potuto rinunciare alla cittadinanza di uno Stato terzo e, per questo, gli si applica l'articolo 15, paragrafo 1, lettera c), della legge sulla cittadinanza e, dall'altro, il serio rischio di deterioramento sostanziale della sicurezza o della libertà di movimento al quale sarebbe esposta la persona interessata a motivo dell'impossibilità di beneficiare, sul territorio dello Stato terzo in cui tale persona risiede, della protezione consolare ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera c), TFUE. Per quanto attiene ai minori, le autorità amministrative o giudiziarie competenti devono, inoltre, prendere in considerazione, nell'ambito del loro esame individuale, l'eventuale esistenza di circostanze da cui risulti che la perdita, per il minore interessato, della cittadinanza dei Paesi Bassi, che il legislatore nazionale collega alla perdita della cittadinanza dei Paesi Bassi di uno dei suoi genitori al fine di preservare l'unità nazionale all'interno della famiglia, non corrisponde, a motivo delle conseguenze che ha per tale minore sotto il profilo del diritto dell'Unione, all'interesse superiore del minore, quale sancito dall'articolo 24 della Carta.

⁴⁶ Secondo l'Avvocato generale, infatti, tale controllo deve «limitarsi a verificare che il provvedimento nazionale in questione, che ha come conseguenza diretta la perdita della qualità di cittadino dell'Unione, sia idoneo a garantire il raggiungimento dell'obiettivo di pubblico interesse da esso perseguito e che tale obiettivo non possa essere raggiunto mediante misure meno restrittive, vale a dire che la misura in questione non vada oltre quanto è necessario per il conseguimento di tale obiettivo di pubblico interesse» (punto 82 delle Conclusioni citate).

5. Riflessioni conclusive sul “*due regard*” per il diritto dell’Unione europea e perdita della cittadinanza italiana prevista dal D.Lgs. 113/2018

Attesa la necessità che le norme interne sulla perdita della cittadinanza siano “rispettose del diritto dell’Unione europea” nel senso *supra* analizzato, in conclusione si intende condurre qualche ulteriore riflessione in ordine alla recente novella che ha interessato l’ordinamento italiano.

La differenza tra “cittadini reali” e “non”, che può rilevarsi in relazione alla normativa olandese posta al vaglio della Corte di giustizia nella sentenza *Tjebbes*⁴⁷, connota anche l’ordinamento italiano, interessato dalla recente introduzione di un’ipotesi di revoca della cittadinanza italiana, prevista dall’art. 14 del Decreto Legge del 4 ottobre 2018, n. 113⁴⁸. Apportando una modifica nel testo di Legge del 5 febbraio 1992, n. 91, l’art. 10-*bis* prevede che: «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».

Si tratta di una previsione che introduce la revoca della cittadinanza italiana per coloro i quali, dopo aver ottenuto per concessione siffatta cittadinanza, siano stati definitivamente condannati per gravi 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.

Va però sottolineato che la previsione in questione trova applicazione soltanto nei confronti di soggetti che abbiano acquisito la cittadinanza per matrimonio, per naturalizzazione e all’ipotesi di acquisto da parte dello straniero nato in Italia che abbia risieduto in Italia fino alla maggiore età, ossia tutti casi che

⁴⁷ Sul “*negative potential in our populist times*” della sentenza *Tjebbes*, v. H.U. JESSURUN D’OLIVEIRA, *Union citizenship and beyond*, EUI Working Papers, 2018/15, in particolare p. 8 ma anche D. KOCHENOV, *The Tjebbes Fail*, cit., in part. p. 8.

⁴⁸ Decreto legge 4.10.2018, n. 113, 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. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate, convertito in legge 1.12.2018, n. 132. Per i profili inerenti ai dubbi di legittimità costituzionale, v. E. CAVASINO, *Ridisegnare il confine fra “noi” e “loro”: interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1/2019, pp. 1-37; C. BERTOLINO, *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. “Sicurezza”*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, pp. 1-9, S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d’incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, in *Federalismi.it*, n. 22/2018, pp. 1-14. Per una comparazione con analoghi istituti previsti in altri ordinamenti nazionali, F. RAIMONDO, *Il privilegio della cittadinanza: la revoca come strumento di contrasto al terrorismo. La riforma italiana nel contesto europeo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, pp. 416-419.

riguardano esclusivamente soggetti di origine straniera. L'istituto della revoca della cittadinanza non interessa, invece, i cittadini italiani *iure sanguinis* che abbiano commesso i medesimi delitti previsti dalla norma.

Si evidenzia, pertanto, che il neo-introdotta articolo 10-*bis* differenzia gli effetti delle stesse azioni, distinguendo tra differenti categorie di cittadini, in funzione del modo di acquisto della cittadinanza stessa. Ciò, oltre a generare perplessità in ordine alla illegittimità della previsione normativa per contrasto con il parametro di cui all'articolo 3, primo comma, della Carta costituzionale⁴⁹, può portare ad interrogarsi anche in ordine all'effettivo “rispetto del diritto dell'Unione europea”.

Nel creare un *discrimen* tra situazioni paragonabili, la previsione normativa – che pure potrebbe ritenersi motivata in astratto per il sottostante motivo di protezione della sicurezza nazionale e del rapporto di “lealtà” tra cittadini e Stato⁵⁰ – palesa un contrasto con il diritto dell'Unione europea sotto il profilo del principio della non discriminazione, di cui si è detto *supra* al par. 4.

Tale profilo dovrebbe rilevare nell'ambito di un giudizio “omnicomprensivo” sul rispetto del diritto dell'Unione europea condotto dalla Corte di giustizia (secondo lo “schema” che, *supra* al paragrafo 4, si è provato a prospettare sulla base dell'*iter* argomentativo emerso nella giurisprudenza europea ad esempio nei casi “*Eman e Savigner*”) oppure dalle autorità nazionali (“schema *Tjebbes*”). Volendo aderire maggiormente all'impianto da ultimo prospettato dalla Corte di giustizia secondo lo “schema *Tjebbes*”, va innanzitutto rilevato che la disciplina italiana non prevede al suo interno nessun meccanismo che consenta di “bloccare” l'applicazione della norma, elemento che ha assunto rilievo nel giudizio di legittimità al diritto dell'UE condotto dalla Corte di giustizia nella sentenza *Tjebbes*⁵¹. In secondo luogo, nell'ordinamento italiano risulta del tutto assente la possibilità di effettuare una verifica “incidentale” della situazione individuale, sia dell'interessato sia della sua famiglia, finalizzata a valutare se la perdita della cittadinanza nazionale sia in grado di incidere in modo sproporzionato sullo sviluppo normale della vita familiare e professionale dei soggetti coinvolti, sotto il profilo del diritto dell'Unione. Infine, ulteriore elemento che appare chiaro dalla giurisprudenza della Corte di giustizia relativa all’*“having due regard to European Union*

⁴⁹ Tale profilo è stato sollevato con ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 febbraio 2019 (della Regione Piemonte), n. 19, in GU 1a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.13 del 27.3.2019. Si legge nel ricorso (in particolare punto 152): «Tale scelta del legislatore introduce, di fatto una sorta di cittadinanza precaria, capace non soltanto di generare discriminazioni ma anche di produrre dei veri e propri cortocircuiti».

⁵⁰ È noto che, negli ultimi anni, vari Stati abbiano previsto la perdita della cittadinanza quale misura legata alla strategia di contrasto del terrorismo internazionale. V.E. CLOOTS, *The Legal Limits of Citizenship Deprivation as a Counterterrorism Strategy*, in *European Public Law*, 2017, p. 57; A. DEL VECCHIO, *La perdita della cittadinanza come misura contro il terrorismo*, in A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status...op.cit.*, pp. 25-47; L. PANELLA, *La revoca della cittadinanza nel quadro della lotta al terrorismo internazionale*, in *Rivista OIDU*, 2015, pp. 457-474.

⁵¹ Si veda in particolare il punto 41. Sull'individuazione del giudice nazionale competente in ordine alla revoca della cittadinanza prevista dal D.Lgs. 113, v. L. VIOLA, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto Salvini: profili processuali e (nuovi) cantieri aperti*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, pp. 1-19.



lam” concerne i parametri che integrano il test di proporzionalità, che merita di essere condotto anche alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Per tale via, dovrebbe venire in rilievo anche l’art. 21 che sancisce il divieto di “qualsiasi forma di discriminazione” e, in particolare della “discriminazione in base alla nazionalità”.

In conclusione, se è vero che la Corte di giustizia, in ossequio al rispetto del diritto internazionale e della titolarità esclusiva degli Stati non si è indirizzata nel senso di prevedere un controllo “accentrato” e “diffuso” sulla legittimità delle norme interne sulla perdita della cittadinanza, è pur vero che ha richiamato alla responsabilità delle autorità e dei giudici nazionali, che dovrebbero farsi garanti del rispetto del diritto dell’UE e del perfezionamento del “disegno comune europeo”.