

CASI & MATERIALI 2010

**CGUE, JANKO ROTTMAN C.
FREISTAAT BAYERN
CAUSA C-135/08 2 MARZO 2010**

2010 – 2.4

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Redazione: *Adriana Di Stefano, Federica Antonietta Gentile, Giuseppe Matarazzo*

Volume chiuso nel mese di settembre 2010

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale è on line*

<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585

Cattedra di Diritto Internazionale

Via Gallo, 24 - 95124 Catania

E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it

Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

Tel: 095 230857 - Fax 095 230489

Pubblichiamo qui di seguito i materiali relativi a una complessa vicenda inerente il tema, in verità ancora nuovo, della cittadinanza europea.

Qui sotto la sentenza della Corte del 2 marzo 2010 e, a seguire, le conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro del 30 settembre 2009.

La redazione

Causa C-135/08

Janko Rottman contro Freistaat Bayern

(domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesverwaltungsgericht)

«Cittadinanza dell'Unione — Art. 17 CE — Cittadinanza di uno Stato membro acquisita per nascita — Cittadinanza di un altro Stato membro acquisita per naturalizzazione — Perdita della cittadinanza originaria a motivo di tale naturalizzazione — Perdita con effetto retroattivo della cittadinanza ottenuta per naturalizzazione a causa di atti fraudolenti commessi in occasione della sua acquisizione — Apolidia comportante la perdita dello status di cittadino dell'Unione»

Massime della sentenza

1. *Cittadinanza dell'Unione europea — Disposizioni del Trattato — Ambito di applicazione ratione personae*

(Art. 17 CE)

2. *Cittadinanza dell'Unione europea — Disposizioni del Trattato — Cittadinanza di uno Stato membro*

(Art. 17 CE)

1. La situazione di un cittadino dell'Unione europea che si trovi alle prese con una decisione di revoca della naturalizzazione adottata dalle autorità di uno Stato membro, la quale lo ponga, dopo la perdita della cittadinanza di un altro Stato membro da lui posseduta in origine, in una situazione idonea a cagionare il venir meno dello status conferito dall'art. 17 CE e dei diritti ad esso correlati, ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione.

1. (v. punto 42)

2. Il diritto dell'Unione, e segnatamente l'art. 17 CE, non osta a che uno Stato membro revochi ad un cittadino dell'Unione europea la cittadinanza di tale Stato acquisita per naturalizzazione, qualora questa sia stata ottenuta in maniera fraudolenta, a condizione che tale decisione di revoca rispetti il principio di proporzionalità.

Infatti, una decisione di revoca della naturalizzazione a motivo di atti fraudolenti corrisponde ad un motivo di pubblico interesse. Al riguardo, è 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 stanno alla

base del vincolo di cittadinanza. Una simile considerazione in merito alla legittimità, in via di principio, di una decisione di revoca della naturalizzazione a motivo di atti fraudolenti conserva, di massima, la sua validità nel caso in cui tale revoca determini come conseguenza che l'interessato perda, oltre alla cittadinanza dello Stato membro di naturalizzazione, la cittadinanza dell'Unione.

Tuttavia, spetta al giudice nazionale verificare se la decisione di revoca rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato in rapporto al diritto dell'Unione, in aggiunta, se del caso, all'esame della proporzionalità di tale decisione sotto il profilo del diritto nazionale. Pertanto, vista l'importanza che il diritto primario annette allo status di cittadino dell'Unione, è necessario, nell'esaminare una decisione di revoca della naturalizzazione, 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, e verificare, in particolare, 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.

2. (v. punti 51, 54-56 e dispositivo)

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

2 marzo 2010 (*)

«Cittadinanza dell'Unione – Art. 17 CE – Cittadinanza di uno Stato membro acquisita per nascita – Cittadinanza di un altro Stato membro acquisita per naturalizzazione – Perdita della cittadinanza originaria a motivo di tale naturalizzazione – Perdita con effetto retroattivo della cittadinanza ottenuta per naturalizzazione a causa di atti fraudolenti commessi in occasione della sua acquisizione – Apolidia comportante la perdita dello status di cittadino dell'Unione»

Nel procedimento C-135/08,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Bundesverwaltungsgericht (Germania) con decisione 18 febbraio 2008, pervenuta in cancelleria il 3 aprile 2008, nella causa

Janko Rottmann

contro

Freistaat Bayern,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, E. Levits e dalla sig.ra P. Lindh, presidenti di sezione, dai sigg. C.W.A. Timmermans, A. Rosas, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Ó Caoimh (relatore) e L. Bay Larsen, giudici,

avvocato generale: sig. M. Poiares Maduro

cancelliere: sig. B. Fülöp, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 21 aprile 2009, considerate le osservazioni presentate:

- per il sig. Rottmann, dal sig. W. Meng, professore, e dall'avv. H. Heinhold, Rechtsanwalt;
- per il Freistaat Bayern, dagli avv.ti J. Mehler e M. Niese, Oberlandesanwälte;
- per il governo tedesco, dai sigg. M. Lumma, N. Graf Vitzthum e B. Klein, in qualità di agenti;
- per il governo belga, dalla sig.ra L. Van den Broeck, in qualità di agente;
- per il governo ceco, dal sig. M. Smolek, in qualità di agente;
- per il governo estone, dal sig. L. Uibo, in qualità di agente;
- per il governo ellenico, dal sig. K. Georgiadis nonché dalle sig.re S. Alexandridou e G. Papagianni, in qualità di agenti;
- per il governo lettone, dalla sig.ra E. Eihmane, dal sig. U. Dreimanis e dalla sig.ra K. Drēvina, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, dal sig. E. Riedl e dalla sig.ra T. Fülöp, in qualità di agenti, assistiti dal sig. H. Eberwein, esperto;
- per il governo polacco, dal sig. M. Dowgielewicz, in qualità di agente;
- per la Commissione delle Comunità europee, dalle sig.re S. Grünheid e D. Maidani, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 settembre 2009,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione delle disposizioni del Trattato CE relative alla cittadinanza dell'Unione europea.

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra il sig. Rottmann, ricorrente nella causa principale, ed il Freistaat Bayern, avente ad oggetto la revoca disposta da quest'ultimo della naturalizzazione del detto ricorrente.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

3 La dichiarazione n. 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata dagli Stati membri all'Atto finale del Trattato sull'Unione europea (GU 1992, C 191, pag. 98), è così formulata:

«La Conferenza dichiara che, ogniqualvolta 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. (...)».

4 Nella sezione A della decisione dei Capi di Stato e di governo riuniti nel Consiglio europeo di Edimburgo dell'11 e 12 dicembre 1992, concernente alcuni problemi attinenti al Trattato sull'Unione europea sollevati dalla Danimarca (GU 1992, C 348, pag. 1), è previsto quanto segue:

«Le disposizioni della parte seconda del Trattato che istituisce la Comunità europea riguardanti la cittadinanza dell'Unione conferiscono ai cittadini degli Stati membri diritti e tutela complementari come precisato nella parte stessa. Questi ultimi non si sostituiscono in alcun modo alla cittadinanza del singolo Stato. La questione se una persona abbia cittadinanza di uno Stato membro è definita esclusivamente in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato».

Le normative nazionali

La normativa tedesca

5 L'art. 16, n. 1, della Costituzione tedesca dichiara:

«Nessuno può essere privato della cittadinanza tedesca di cui sia in possesso. La perdita della cittadinanza può verificarsi soltanto in forza di una legge e, qualora intervenga contro la volontà dell'interessato, soltanto se questi non divenga apolide in virtù di tale fatto».

6 L'art. 8 della legge sulla cittadinanza (Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz), nel testo applicabile fino al 31 dicembre 1999, così disponeva:

«Uno straniero stabilitosi in Germania può, a sua richiesta, ottenere la cittadinanza per naturalizzazione dal Land federale nel cui territorio egli si è stabilito, qualora:

1. (...)
 2. non sia a lui applicabile alcuna delle cause di espulsione previste dagli artt. 46, punti 1-4, e 47, nn. 1 o 2, della legge sugli stranieri [Ausländergesetz],
 3. egli abbia trovato, nel luogo dove si è stabilito, una propria abitazione o un alloggio, (...)
- (...)

7 Secondo le disposizioni tedesche in materia di nazionalità applicabili nell'ambito della causa principale, la naturalizzazione dello straniero era subordinata in linea di principio alla rinuncia o alla perdita della cittadinanza precedente.

8 L'art. 48, nn. 1 e 2, della legge generale sul procedimento amministrativo del Land Baviera (Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz) ha il seguente tenore:

«(1) Un atto amministrativo illegittimo, quand'anche divenuto definitivo, può essere revocato in tutto o in parte con effetto ex nunc o ex tunc. (...)

(2) Un atto amministrativo illegittimo che concede una prestazione in danaro unica o continuativa oppure una prestazione in natura divisibile, ovvero che costituisce un presupposto per tali prestazioni, non può essere revocato qualora il beneficiario abbia confidato nel mantenimento dell'atto stesso ed il suo affidamento, previo confronto con l'interesse pubblico alla revoca dell'atto in questione, appaia meritevole di tutela. (...) Il beneficiario non può invocare il proprio legittimo affidamento qualora:

1. abbia ottenuto l'adozione dell'atto amministrativo mediante frode, minaccia o corruzione,
2. abbia ottenuto l'adozione dell'atto amministrativo fornendo indicazioni essenzialmente inesatte o incomplete,
3. fosse a conoscenza dell'illegittimità dell'atto amministrativo ovvero l'ignorasse per grave negligenza.

[In questi] casi, l'atto amministrativo è di norma revocato con effetto ex tunc».

La normativa austriaca

9 L'art. 27, n. 1, della legge sulla cittadinanza (Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl. 311/1985; in prosieguo: il «StbG») così recita:

«Chiunque abbia ottenuto, a seguito di sua istanza, dichiarazione o espresso consenso, una cittadinanza straniera, incorre nella perdita della cittadinanza austriaca, salvo che egli sia stato preventivamente autorizzato a mantenerla».

10 Un'autorizzazione a conservare la cittadinanza austriaca presuppone, a norma dell'art. 28, n. 1, punto 1, del StbG, che tale mantenimento della cittadinanza corrisponda all'interesse della Repubblica d'Austria, a motivo di prestazioni che la persona interessata ha già fornito o che il detto Stato membro può attendersi da essa, ovvero a motivo di circostanze particolari di cui occorre tener conto.

11 Risulta dalle osservazioni del governo austriaco che, secondo il diritto di tale Stato membro, la perdita di una cittadinanza straniera acquisita per naturalizzazione – indipendentemente dal fatto che tale perdita intervenga ex nunc o ex tunc nell'ordinamento giuridico dello Stato di naturalizzazione – non comporta automaticamente che l'interessato, il quale a motivo dell'acquisizione della citata cittadinanza straniera abbia perso la cittadinanza austriaca, recuperi retroattivamente quest'ultima.

12 Secondo il detto governo, in un caso siffatto, la cittadinanza austriaca può essere nuovamente ottenuta soltanto in forza di una decisione amministrativa e a condizione che siano soddisfatti i presupposti a tal fine previsti dagli artt. 10 e seguenti del StbG.

13 L'art. 10 del StbG, nella versione entrata in vigore il 23 marzo 2006, così dispone:

«(1) Salvo contraria disposizione della presente legge federale, la cittadinanza può essere concessa ad uno straniero soltanto a condizione che questi:

1. abbia soggiornato legalmente e senza interruzioni nel territorio federale da almeno dieci anni, e per almeno cinque di questi sia stato ivi stabilito;
2. non sia stato condannato con sentenza definitiva ad una pena detentiva da un giudice nazionale o straniero a motivo di uno o più reati dolosi, (...);
3. non sia stato condannato con sentenza definitiva ad una pena detentiva da un giudice nazionale per reati finanziari;
4. non sia pendente nei suoi confronti dinanzi ad un giudice nazionale alcun procedimento penale relativo ad un reato doloso ovvero ad un reato finanziario, entrambi punibili con una pena detentiva;

(...)

(2) La cittadinanza non può essere concessa ad uno straniero nel caso in cui questi:

(...)

2. abbia riportato più volte una condanna definitiva per gravi illeciti amministrativi presentanti un particolare disvalore (...);

(...)

(4) La condizione stabilita al paragrafo 1, punto 1, [nonché] l'impedimento alla concessione della cittadinanza di cui al paragrafo 2, punto 2, (...) non trovano applicazione:

1. ad uno straniero soggiornante nel territorio austriaco, il quale abbia posseduto per almeno dieci anni ininterrottamente la cittadinanza austriaca e l'abbia persa per motivi diversi dalla revoca (...);

(...)).

Il diritto internazionale

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo

14 L'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, enuncia quanto segue:

- «1. Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza.

2. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza».

La Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia

15 L'art. 7 della Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia, conclusa a New York il 30 agosto 1961 ed entrata in vigore il 13 dicembre 1975, ha il seguente tenore:

«1. a) Ove la legislazione di uno Stato contraente preveda la possibilità di rinunciare alla cittadinanza, tale rinuncia non comporta per l'interessato la perdita della propria cittadinanza se non qualora egli ne posseda o acquisisca un'altra;

(...)

2. Il cittadino di uno Stato contraente che chieda la naturalizzazione in un paese straniero non perde la propria cittadinanza se non nel caso in cui egli acquisisca o riceva la garanzia di acquisire la cittadinanza di tale paese straniero.

3. Salve le disposizioni dei paragrafi 4 e 5 del presente articolo, nessuno può perdere la cittadinanza, e per tale motivo divenire apolide, per il fatto di aver lasciato il paese di cui è cittadino, di aver risieduto all'estero, di aver omesso di iscriversi nei registri, oppure per qualsiasi altra ragione simile.

4. La persona naturalizzata può perdere la propria cittadinanza per il fatto di aver risieduto all'estero per un periodo, non inferiore a sette anni consecutivi, stabilito dallo Stato contraente interessato, qualora essa non dichiari alle autorità competenti la propria intenzione di conservare la propria cittadinanza.

(...)

6. Salvi i casi previsti dal presente articolo, una persona non può perdere la cittadinanza di uno Stato contraente qualora ciò abbia la conseguenza di renderlo apolide, nonostante che tale perdita non sia espressamente proibita da qualsiasi altra disposizione della presente convenzione».

16 L'art. 8 della detta convenzione così dispone:

«1. Gli Stati contraenti non priveranno alcuna persona della sua cittadinanza qualora ciò abbia l'effetto di renderla apolide.

2. Nonostante il disposto del paragrafo 1 del presente articolo, una persona può essere privata della cittadinanza di uno Stato contraente:

a) qualora, a norma dei paragrafi 4 e 5 dell'art. 7, sia consentito che taluno perda la propria cittadinanza;

b) qualora l'interessato abbia ottenuto tale cittadinanza mediante una falsa dichiarazione o qualsiasi altro atto fraudolento.

(...)

4. Uno Stato contraente farà uso della facoltà di privare una persona della sua cittadinanza, a norma dei paragrafi 2 e 3 del presente articolo, soltanto conformemente alla legge, la quale dovrà prevedere la possibilità per l'interessato di far valere le proprie ragioni dinanzi ad un giudice o ad un altro organismo indipendente».

17 L'art. 9 della medesima convenzione stabilisce che gli Stati contraenti non priveranno della cittadinanza alcuna persona o gruppo di persone per ragioni di ordine razziale, etnico, religioso o politico.

La Convenzione europea sulla cittadinanza

18 La Convenzione europea sulla cittadinanza, datata 6 novembre 1997, è stata adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa ed è entrata in vigore il 1° marzo 2000. Da tale data essa è applicabile in Austria, ed è stata ratificata dalla Repubblica federale di Germania l'11 maggio 2005. L'art. 3 di tale convenzione prevede quanto segue:

«1. Spetta a ciascuno Stato stabilire, attraverso la propria legislazione, chi siano i suoi cittadini.

2. Tale legislazione deve essere riconosciuta dagli altri Stati, a condizione che sia in accordo con le convenzioni internazionali applicabili, con il diritto internazionale consuetudinario e con i principi di diritto generalmente riconosciuti in materia di cittadinanza».

19 L'art. 4 della medesima convenzione così dispone:

«Le norme sulla cittadinanza di ciascuno Stato contraente devono essere fondate sui seguente principi:

- a. ogni persona ha diritto ad una cittadinanza;
- b. occorre evitare l'apolidia;
- c. nessuno può essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza;

(...)

20 L'art. 7 della detta convenzione è redatto come segue:

«1. Uno Stato contraente non può prevedere nella propria normativa nazionale la perdita della cittadinanza ipso iure o per sua iniziativa, tranne nei seguenti casi:

- a) acquisizione volontaria di un'altra cittadinanza;
- b) acquisizione della cittadinanza dello Stato contraente a seguito di atti fraudolenti, false dichiarazioni o dissimulazione di fatti rilevanti da parte del richiedente;

(...).

3. Uno Stato contraente non può prevedere nella propria normativa nazionale la perdita della cittadinanza a norma dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo qualora in conseguenza di ciò l'interessato divenga apolide, fatti salvi i casi menzionati al paragrafo 1, lett. b), di questo stesso articolo».

21 L'art. 9 della Convenzione europea sulla cittadinanza prevede che ciascuno Stato contraente faciliterà, nei casi e nei modi previsti dalla sua normativa interna, la reintegrazione nella propria cittadinanza delle persone che la possedevano e che risiedano legalmente e abitualmente nel suo territorio.

Causa principale e questioni pregiudiziali

22 Il ricorrente nella causa principale è nato a Graz (Austria) e in origine era, per nascita, cittadino della Repubblica d'Austria.

23 Nel 1995 egli ha trasferito il proprio domicilio a Monaco di Baviera (Germania), dopo essere stato sentito dal Landesgericht für Strafsachen Graz (Tribunale regionale per le cause penali di Graz) nell'ambito di un'inchiesta avviata nei suoi confronti per il sospetto – da lui respinto – di truffa aggravata nell'esercizio della sua professione.

24 Nel febbraio 1997 il Landesgericht für Strafsachen Graz ha emesso un mandato di arresto nazionale nei confronti del ricorrente nella causa principale.

25 Costui ha chiesto, nel febbraio 1998, la cittadinanza tedesca. Nel corso del procedimento di naturalizzazione, egli ha omesso di menzionare le azioni penali avviate nei suoi confronti in Austria. L'atto di naturalizzazione, in data 25 gennaio 1999, gli è stato rilasciato il 5 febbraio 1999.

26 La naturalizzazione in Germania del ricorrente nella causa principale ha avuto l'effetto, come previsto dal diritto austriaco, di fargli perdere la cittadinanza austriaca.

27 Nell'agosto 1999 la città di Monaco di Baviera è stata informata dalle autorità municipali di Graz che sul ricorrente nella causa principale gravava un mandato di arresto spiccato in quest'ultima città. Inoltre, nel settembre 1999, il pubblico ministero austriaco ha informato la città di Monaco di Baviera, tra l'altro, del fatto che il ricorrente nella causa principale era già stato sottoposto ad azione penale nel luglio 1995 dinanzi al Landesgericht für Strafsachen Graz.

28 Alla luce di tali fatti, il Freistaat Bayern, previa audizione del ricorrente nella causa principale, ha disposto con decisione in data 4 luglio 2000 la revoca della naturalizzazione con effetto ex tunc, in quanto l'interessato aveva celato il fatto che a suo carico era stata avviata un'istruttoria penale in Austria ed egli aveva dunque ottenuto fraudolentemente la cittadinanza tedesca. La revoca della naturalizzazione ottenuta in Germania non è ancora divenuta definitiva a motivo del ricorso di annullamento proposto contro tale decisione dal ricorrente nella causa principale.

29 Statuendo in grado di appello, il Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa del Land Baviera) ha deciso, con sentenza 25 ottobre 2005, che la revoca della naturalizzazione del ricorrente nella causa principale, fondata

sull'art. 48, n. 1, prima frase, della legge generale sul procedimento amministrativo del Land Baviera, è compatibile con il diritto tedesco, anche nel caso in cui il provvedimento, una volta divenuto definitivo, dovesse avere l'effetto di rendere apolide l'interessato.

30 Contro tale sentenza del 25 ottobre 2005 il ricorrente nella causa principale ha proposto un ricorso per cassazione («Revision»), attualmente pendente dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Corte suprema amministrativa).

31 Il giudice del rinvio osserva che la naturalizzazione acquisita in modo fraudolento dal ricorrente nella causa principale era illegittima sin dall'origine e poteva di conseguenza essere revocata dalle autorità tedesche competenti nell'esercizio del loro potere discrezionale. Il detto giudice precisa che, a norma delle pertinenti disposizioni del diritto austriaco, ossia del StbG, il ricorrente nella causa principale non soddisfa attualmente le condizioni per vedersi immediatamente restituita la cittadinanza austriaca.

32 Nella sua sentenza, il Bayerischer Verwaltungsgerichtshof aveva rilevato che, nel caso in cui, per effetto della revoca di una naturalizzazione ottenuta con la frode, una persona divenga apolide, perdendo così la cittadinanza dell'Unione, è sufficiente, perché sia rispettata la riserva formulata dalla Corte nella sentenza 7 luglio 1992, causa C-369/90, Micheletti e a. (Racc. pag. I-4239) – secondo la quale gli Stati membri devono esercitare le proprie competenze in materia di cittadinanza rispettando il diritto dell'Unione –, che l'importanza dei diritti conferiti in virtù di tale cittadinanza dell'Unione venga presa in considerazione dalla competente autorità tedesca nell'esercizio del suo potere discrezionale. Secondo il detto giudice, supporre l'esistenza, nel diritto dell'Unione, di un obbligo di non procedere alla revoca di una naturalizzazione ottenuta mediante la frode avrebbe la conseguenza di minare, nella sua essenza, il potere sovrano degli Stati membri, riconosciuto dall'art. 17, n. 1, CE, di definire le modalità di applicazione delle proprie norme sulla cittadinanza.

33 Per contro, il giudice del rinvio ritiene che l'importanza e la portata della suddetta riserva formulata nella citata sentenza Micheletti e a. non siano ancora state chiarite nella giurisprudenza della Corte. Da tale riserva la Corte avrebbe unicamente dedotto il principio secondo cui uno Stato membro non può restringere gli effetti di un'attribuzione di cittadinanza compiuta da un altro Stato membro stabilendo una condizione supplementare per il riconoscimento di tale cittadinanza ai fini dell'esercizio di una libertà fondamentale prevista dal Trattato CE. Secondo il detto giudice, non è sufficientemente chiaro se lo status di apolide e la perdita della cittadinanza dell'Unione regolarmente acquisita in un momento precedente,

determinata dalla revoca di una naturalizzazione, siano compatibili con il diritto dell'Unione, e segnatamente con l'art. 17, n. 1, CE.

34 Il giudice del rinvio reputa quanto meno possibile che la Repubblica d'Austria, in quanto Stato membro di cui era originariamente cittadino il ricorrente nella causa principale, sia tenuta, in forza del principio di lealtà verso l'Unione, nonché tenuto conto dei valori che trovano espressione nella Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia e nell'art. 7, n. 1, lett. b), della Convenzione europea sulla cittadinanza, ad interpretare ed applicare le proprie norme nazionali, ovvero ad adattarle in modo tale da evitare che l'interessato divenga apolide qualora egli – come nell'odierna fattispecie – non sia stato autorizzato a conservare la propria cittadinanza di origine a seguito dell'acquisizione di una cittadinanza straniera.

35 Sulla scorta di tali premesse, il Bundesverwaltungsgericht ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il diritto comunitario osti alla conseguenza giuridica della perdita della cittadinanza dell'Unione (e dei diritti e delle libertà fondamentali ad essa associati), derivante dal fatto che la revoca, in sé legittima ai sensi del diritto nazionale (tedesco), di una naturalizzazione come cittadino di uno Stato membro (Germania) ottenuta con la frode produce l'effetto, in combinazione con la normativa nazionale sulla cittadinanza di un altro Stato membro (Austria), di rendere apolide l'interessato, come nella fattispecie è accaduto al ricorrente a seguito della mancata riviviscenza dell'originaria cittadinanza austriaca.

2) Nel caso in cui la prima questione sia risolta in senso affermativo, se lo Stato membro (...) che ha naturalizzato il cittadino dell'Unione e che intende revocare la naturalizzazione ottenuta in modo fraudolento debba, nel rispetto del diritto comunitario, astenersi totalmente o temporaneamente da tale revoca, qualora o fintanto che quest'ultima abbia come giuridica conseguenza (...) la perdita della cittadinanza dell'Unione (e dei diritti e delle libertà fondamentali ad essa associati), oppure se lo Stato membro (...) della precedente cittadinanza sia tenuto, nel rispetto del diritto comunitario, ad interpretare ed applicare o anche a modificare il proprio diritto nazionale in modo da evitare il prodursi della suddetta conseguenza».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione e sulla prima parte della seconda questione

36 Con la prima questione e la prima parte della seconda questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto dell'Unione, e segnatamente l'art. 17 CE, osti a che uno Stato membro revochi ad un cittadino dell'Unione la cittadinanza di tale Stato 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 aveva determinato, in capo alla persona interessata, la perdita della cittadinanza del suo Stato membro di origine.

37 Tutti i governi che hanno presentato osservazioni alla Corte, nonché il Freistaat Bayern e la Commissione delle Comunità europee fanno valere che le norme disciplinanti l'acquisizione e la perdita della cittadinanza rientrano nella competenza degli Stati membri. Alcuni dei suddetti intervenienti ne deducono che una decisione di revoca della naturalizzazione quale quella di cui alla causa principale non può ricadere nell'ambito del diritto dell'Unione. Essi rinviando, in tale contesto, alla dichiarazione n. 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata dagli Stati membri all'Atto finale del Trattato UE.

38 I governi tedesco e austriaco fanno altresì valere che, al momento della decisione di revoca della naturalizzazione del ricorrente nella causa principale, costui era cittadino tedesco, residente in Germania e destinatario di un atto amministrativo emanante da un'autorità tedesca. Secondo i suddetti governi, sostenuti dalla Commissione, si tratta dunque di una situazione puramente interna priva di qualsiasi collegamento con il diritto dell'Unione, dato che quest'ultimo non sarebbe applicabile per il semplice fatto che uno Stato membro adotti una misura nei confronti di uno dei suoi cittadini. La circostanza che, in una situazione quale quella di cui alla causa principale, l'interessato abbia fatto uso del suo diritto alla libera circolazione prima della sua naturalizzazione non varrebbe di per sé sola a costituire un elemento transfrontaliero atto a giocare un ruolo rispetto alla revoca della naturalizzazione stessa.

39 A questo proposito, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro (sentenze Micheletti e a., cit., punto 10; 11 novembre 1999, causa C-179/98, Mesbah, Racc. pag. I-7955, punto 29, e 19 ottobre 2004, causa C-200/02, Zhu e Chen, Racc. pag. I-9925, punto 37).

40 Vero è che la dichiarazione n. 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata dagli Stati membri all'Atto finale del Trattato UE, nonché la decisione dei Capi di Stato e di governo riuniti nel Consiglio europeo di Edimburgo dell'11 e 12 dicembre 1992, concernente alcuni problemi attinenti al Trattato UE sollevati dalla Danimarca – l'una e l'altra destinate a chiarire una questione particolarmente importante per gli Stati membri, ossia la delimitazione dell'ambito di applicazione

ratione personae delle disposizioni del diritto dell'Unione che fanno riferimento alla nozione di cittadino – devono essere prese in considerazione quali strumenti di interpretazione del Trattato CE, segnatamente al fine di stabilire la sfera di applicazione ratione personae di quest'ultimo.

41 Tuttavia, il fatto che una materia rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali di cui trattasi debbano rispettare quest'ultimo [v., in tal senso, sentenze 24 novembre 1998, causa C-274/96, Bickel e Franz, Racc. pag. I-7637, punto 17 (riguardo ad una normativa nazionale in materia penale e di procedura penale); 2 ottobre 2003, causa C-148/02, Garcia Avello, Racc. pag. I-11613, punto 25 (in relazione a norme nazionali in materia di nome delle persone); 12 luglio 2005, causa C-403/03, Schempp, Racc. pag. I-6421, punto 19 (relativamente a norme nazionali in materia di fiscalità diretta), e 12 settembre 2006, causa C-145/04, Spagna/Regno Unito, Racc. pag. I-7917, punto 78 (riguardo a norme nazionali che individuano i titolari del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo)].

42 Con tutta evidenza, la situazione di un cittadino dell'Unione che – come il ricorrente nella causa principale – si trovi alle prese con una decisione di revoca della naturalizzazione adottata dalle autorità di uno Stato membro, la quale lo ponga, dopo la perdita della cittadinanza di un altro Stato membro da lui posseduta in origine, in una situazione idonea a cagionare il venir meno dello status conferito dall'art. 17 CE e dei diritti ad esso correlati, ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione.

43 Come la Corte ha sottolineato in varie occasioni, lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri (v., in particolare, sentenze 20 settembre 2001, causa C-184/99, Grzelczyk, Racc. pag. I-6193, punto 31, e 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast e R, Racc. pag. I-7091, punto 82).

44 L'art. 17, n. 2, CE ricollega allo status suddetto i doveri e i diritti contemplati dal Trattato CE, tra cui quello di avvalersi dell'art. 12 CE in tutte le situazioni che rientrano nel campo di applicazione ratione materiae del diritto dell'Unione (v., in particolare, sentenze 12 maggio 1998, causa C-85/96, Martínez Sala, Racc. pag. I-2691, punto 62, e Schempp, cit., punto 17).

45 Pertanto, gli Stati membri devono, nell'esercizio della loro competenza in materia di cittadinanza, rispettare il diritto dell'Unione (sentenze Micheletti e a., cit., punto 10; Mesbah, cit., punto 29; 20 febbraio 2001, causa C-192/99, Kaur, Racc. pag. I-1237, punto 19, nonché Zhu e Chen, cit., punto 37).

46 Date tali circostanze, spetta alla Corte pronunciarsi sulle questioni pregiudiziali sollevate dal giudice del rinvio, che riguardano i presupposti in presenza dei quali un cittadino dell'Unione può, a motivo della perdita della propria cittadinanza, vedersi privato di tale qualità di cittadino dell'Unione e, dunque, dei diritti a questa connessi.

47 A questo proposito, i dubbi del giudice del rinvio vertono essenzialmente sulla riserva enunciata nella giurisprudenza della Corte citata al punto 45 della presente sentenza, secondo cui gli Stati membri devono, nell'esercizio della loro competenza in materia di cittadinanza, rispettare il diritto dell'Unione, nonché sulle conseguenze di tale riserva in una situazione quale quella oggetto della causa principale.

48 La riserva relativa alla necessità di rispettare il diritto dell'Unione non pregiudica il principio di diritto internazionale già riconosciuto dalla Corte, e ricordato al punto 39 della presente sentenza, secondo cui gli Stati membri sono competenti a determinare i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, ma consacra il principio in virtù del quale, quando si tratti di cittadini dell'Unione, l'esercizio di tale competenza – qualora leda i diritti riconosciuti e tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione, come in particolare nel caso di una decisione di revoca della naturalizzazione quale quella in questione nella causa principale – può essere sottoposto a un controllo giurisdizionale condotto alla luce del diritto dell'Unione.

49 Contrariamente alla ricorrente nella causa decisa dalla citata sentenza *Kaur*, la quale, non rispondendo alla definizione di cittadino del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, non ha potuto essere privata dei diritti derivanti dallo status di cittadino dell'Unione, il ricorrente nella causa principale ha incontestabilmente posseduto le cittadinanze prima austriaca e poi tedesca ed ha goduto, di conseguenza, del detto status e dei diritti ad esso correlati.

50 Tuttavia, come evidenziato da vari governi nelle loro osservazioni presentate alla Corte, qualora una decisione di revoca della naturalizzazione, quale quella in questione nella causa principale, sia fondata sulla frode commessa dall'interessato nell'ambito della procedura di acquisizione della cittadinanza di cui trattasi, una simile decisione potrebbe risultare conforme al diritto dell'Unione.

51 Infatti, una decisione di revoca della naturalizzazione a motivo di atti fraudolenti corrisponde ad un motivo di pubblico interesse. Al riguardo, è 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 stanno alla base del vincolo di cittadinanza.

52 Tale conclusione in merito alla legittimità, in via di principio, di una decisione di revoca della naturalizzazione adottata in circostanze quali quelle di cui alla causa principale risulta corroborata dalle pertinenti disposizioni della Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia. Infatti, l'art. 8, n. 2, di quest'ultima stabilisce che una persona può vedersi privata della cittadinanza di uno Stato contraente qualora l'abbia ottenuta mediante false dichiarazioni o qualsiasi altro atto fraudolento. Allo stesso modo, l'art. 7, nn. 1 e 3, della Convenzione europea sulla cittadinanza non vieta ad uno Stato contraente di privare taluno della sua cittadinanza, quand'anche questi diventi in tal modo apolide, nel caso in cui tale cittadinanza sia stata ottenuta dall'interessato mediante una condotta fraudolenta, fornendo false dichiarazioni oppure dissimulando un fatto rilevante.

53 Tale conclusione è peraltro conforme al principio di diritto internazionale generale secondo cui nessuno può essere arbitrariamente privato della propria cittadinanza, il quale viene ripreso all'art 15, n. 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e all'art. 4, lett. c), della Convenzione europea sulla cittadinanza. Infatti, allorché uno Stato priva una persona della sua cittadinanza a motivo della condotta fraudolenta, legalmente accertata, da essa posta in essere, una simile privazione non può essere considerata come un atto arbitrario.

54 Tali considerazioni in merito alla legittimità, in via di principio, di una decisione di revoca della naturalizzazione a motivo di atti fraudolenti conservano, di massima, la loro validità nel caso in cui tale revoca determini come conseguenza che l'interessato perda, oltre alla cittadinanza dello Stato membro di naturalizzazione, la cittadinanza dell'Unione.

55 Tuttavia, in una simile ipotesi, spetta al giudice del rinvio verificare se la decisione di revoca in questione nella causa principale rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato in rapporto al diritto dell'Unione, in aggiunta, se del caso, all'esame della proporzionalità di tale decisione sotto il profilo del diritto nazionale.

56 Pertanto, vista l'importanza che il diritto primario annette allo status di cittadino dell'Unione, è necessario, nell'esaminare una decisione di revoca della naturalizzazione, 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, è importante verificare, in particolare, 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.

57 Per quanto riguarda più in particolare quest'ultimo aspetto, uno Stato membro del quale sia stata acquisita la cittadinanza in maniera fraudolenta non può essere ritenuto obbligato, in forza dell'art. 17 CE, ad astenersi dalla revoca della naturalizzazione per il solo fatto che l'interessato non abbia recuperato la cittadinanza del suo Stato membro di origine.

58 Spetta tuttavia al giudice nazionale valutare se, alla luce dell'insieme delle circostanze pertinenti, il rispetto del principio di proporzionalità esiga che, prima che una siffatta decisione di revoca della naturalizzazione divenga efficace, venga concesso all'interessato un termine ragionevole affinché egli possa tentare di recuperare la cittadinanza del suo Stato membro di origine.

59 Alla luce di quanto precede, occorre risolvere la prima questione e la prima parte della seconda questione dichiarando che il diritto dell'Unione, e segnatamente l'art. 17 CE, non osta a che uno Stato membro revochi ad un cittadino dell'Unione la cittadinanza di tale Stato acquisita per naturalizzazione, qualora questa sia stata ottenuta in maniera fraudolenta, a condizione che tale decisione di revoca rispetti il principio di proporzionalità.

Sulla seconda parte della seconda questione

60 Con la seconda parte della seconda questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se, qualora un cittadino dell'Unione posto in una situazione quale quella del ricorrente nella causa principale si veda colpito da una decisione di revoca della naturalizzazione che rischia di portare alla perdita del suo status di cittadino dell'Unione, il diritto dell'Unione, e segnatamente l'art. 17 CE, debba essere interpretato nel senso che lo Stato membro di cui il predetto possedeva in origine la cittadinanza ha l'obbligo di interpretare la propria normativa nazionale in modo da evitare la perdita suddetta, consentendo all'interessato di recuperare tale cittadinanza.

61 Nella specie, occorre rilevare che la revoca della naturalizzazione acquisita in Germania dal ricorrente nella causa principale non è divenuta definitiva e che nessuna decisione riguardo al suo status è stata adottata dallo Stato membro di cui egli possedeva in origine la cittadinanza, ossia la Repubblica d'Austria.

62 Nel contesto del presente rinvio pregiudiziale, occorre ricordare che i principi affermati nella presente sentenza in ordine alla competenza degli Stati membri in materia di cittadinanza, nonché l'obbligo di questi ultimi di esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione, si applicano tanto allo Stato membro di naturalizzazione quanto allo Stato membro di cittadinanza originaria.

63 Tuttavia, la Corte non può pronunciarsi sulla questione se il diritto dell'Unione osti ad una decisione che non è stata ancora adottata. Infatti, come

rilevato dal governo austriaco all'udienza, spetterà eventualmente alle autorità austriache adottare una decisione sul punto se il ricorrente nella causa principale recupererà la propria cittadinanza di origine e, se del caso, ai giudici austriaci valutare la regolarità di tale decisione, una volta che questa sarà stata adottata, alla luce dei principi affermati nella presente sentenza.

64 Tenuto conto di quanto precede, non è necessario statuire, nell'ambito del presente rinvio, sulla seconda parte della seconda questione.

Sulle spese

65 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

Il diritto dell'Unione, e segnatamente l'art. 17 CE, non osta a che uno Stato membro revochi ad un cittadino dell'Unione la cittadinanza di tale Stato acquisita per naturalizzazione, qualora questa sia stata ottenuta in maniera fraudolenta, a condizione che tale decisione di revoca rispetti il principio di proporzionalità.

Firme

* Lingua processuale: il tedesco.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

M. POIARES MADURO

presentate il 30 settembre 2009 ¹(1)

Causa C-135/08

Janko Rottmann

contro

Freistaat Bayern

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta
dal Bundesverwaltungsgericht (Germania)]

«Cittadinanza europea – Perdita – Decadenza della cittadinanza dello Stato membro d'origine al momento dell'acquisto della cittadinanza di un altro Stato membro – Revoca della nuova cittadinanza in ragione di atti fraudolenti che ne hanno accompagnato l'acquisto»

1. Il presente rinvio pregiudiziale solleva per la prima volta la questione dell'ampiezza del potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri per determinare i loro cittadini. Poiché la cittadinanza dell'Unione europea, che dipende indubbiamente dal godimento dello status di cittadino di uno Stato membro, è istituita dal Trattato, il potere degli Stati membri di fissare le condizioni di acquisto e di perdita della cittadinanza può ancora essere esercitato al di fuori di qualsiasi controllo dell'ordinamento comunitario? Questo è, in sostanza, il punto controverso nella presente causa. Ai fini della sua soluzione si devono quindi precisare i rapporti tra le nozioni di cittadinanza di uno Stato membro e cittadinanza dell'Unione, questione, occorre sottolinearlo, che determina in larga misura la natura dell'Unione europea.

3. I – Causa principale e questioni pregiudiziali

2. Il ricorrente nella causa principale, il sig. Rottmann, è nato a Graz (Austria) nel 1956 e ha acquisito la cittadinanza austriaca per nascita sul territorio di tale Stato. Per effetto dell'adesione della Repubblica d'Austria all'Unione, avvenuta il 1° gennaio 1995, egli è inoltre diventato cittadino dell'Unione in quanto cittadino austriaco.

3. In seguito a un'indagine avviata nei suoi confronti dalla polizia federale di Graz a causa del sospetto di truffa professionale aggravata, egli veniva sottoposto a interrogatorio come imputato, nel luglio 1995, dal Landesgericht für Strafsachen [Tribunale penale] di Graz. Successivamente lasciava l'Austria e stabiliva la propria residenza a Monaco di Baviera (Germania). Nel febbraio 1997 il Landesgericht für Strafsachen di Graz emetteva nei suoi confronti un mandato di arresto nazionale.

4. Nel febbraio 1998 il ricorrente nella causa principale presentava una domanda di naturalizzazione in Germania presso la città di Monaco di Baviera. Nel modulo di presentazione che doveva compilare a tale scopo egli ometteva di indicare che era pendente a suo carico un procedimento penale in Austria. Il certificato di naturalizzazione del 25 gennaio 1999 veniva consegnato al richiedente il 5 febbraio 1999. A seguito dell'acquisto della cittadinanza tedesca il sig. Rottmann perdeva quella austriaca, conformemente alle norme austriache in materia di cittadinanza (2).

5. Nell'agosto 1999 la città di Monaco di Baviera veniva informata dalle autorità austriache che il sig. Rottmann era oggetto di un mandato di arresto nel loro paese ed era già stato sottoposto a interrogatorio in qualità di imputato nel luglio 1995 dal Landesgericht für Strafsachen di Graz. Alla luce di tali informazioni il convenuto nella causa principale, il Land della Baviera, revocava la naturalizzazione con decisione del 4 luglio 2000, in quanto il ricorrente aveva taciuto il procedimento d'indagine pendente in Austria, ottenendo la cittadinanza tedesca con l'inganno. Le autorità tedesche fondavano tale provvedimento di revoca sull'art. 48, n. 1, della legge bavarese sul procedimento amministrativo (BayVwVfG), secondo cui «un atto amministrativo illegittimo, anche se divenuto inappellabile, può essere revocato in tutto o in parte con effetto ex nunc o ex tunc (...)».

6. Il ricorrente proponeva un ricorso d'annullamento avverso tale decisione, facendo valere che la revoca della naturalizzazione lo avrebbe collocato, in violazione del diritto internazionale pubblico, in una situazione di apolidia e che lo status di apolide comportava a sua volta, in violazione del diritto comunitario, la perdita della cittadinanza dell'Unione. Poiché il suo ricorso veniva respinto in primo grado e in appello, il sig. Rottmann proponeva ricorso per cassazione («Revision») dinanzi al Bundesverwaltungsgericht.

7. Nutrendo dubbi sulla compatibilità della decisione di revoca controversa e della sentenza d'appello con il diritto comunitario, in particolare con l'art. 17, n. 1, CE, in ragione della perdita della cittadinanza europea che normalmente accompagna la perdita della cittadinanza tedesca e della conseguente apolidia, il

Bundesverwaltungsgericht ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il diritto comunitario osti alla conseguenza giuridica della perdita della cittadinanza dell'Unione (e dei diritti e delle libertà fondamentali ad essa associati), derivante dal fatto che la revoca, in sé legittima ai sensi del diritto nazionale (tedesco), di una naturalizzazione come cittadino di uno Stato membro (Germania) ottenuta con l'inganno produce l'effetto, in combinazione con la normativa nazionale sulla cittadinanza di un altro Stato membro (Austria), di rendere apolide l'interessato, come nella fattispecie è accaduto al ricorrente a seguito della mancata reviviscenza dell'originaria cittadinanza austriaca.

2) Nel caso in cui la prima questione sia risolta in senso affermativo, se lo Stato membro (Germania) che ha naturalizzato il cittadino dell'Unione e che intende revocare la naturalizzazione ottenuta in modo fraudolento debba, nel rispetto del diritto comunitario, astenersi totalmente o temporaneamente da tale revoca, qualora o fintanto che quest'ultima abbia come giuridica conseguenza la perdita della cittadinanza dell'Unione (e dei diritti e delle libertà fondamentali ad essa associati), oppure se lo Stato membro (Austria) della precedente cittadinanza sia tenuto, nel rispetto del diritto comunitario, ad interpretare ed applicare o anche a modificare il proprio diritto nazionale in modo da evitare il prodursi della suddetta conseguenza».

4. II – Sulla ricevibilità del rinvio pregiudiziale

8. Prima di cercare di rispondere alle questioni poste, si deve respingere l'obiezione sollevata da taluni Stati membri e dalla Commissione delle Comunità europee, a termini della quale la situazione in esame, avendo una dimensione puramente interna, non rientrerebbe nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, per cui il rinvio pregiudiziale sarebbe irricevibile.

9. È vero che la cittadinanza dell'Unione, benché costituisca lo «status fondamentale dei cittadini degli Stati membri» (3), non ha lo scopo di ampliare la sfera di applicazione *ratione materiae* del Trattato a situazioni nazionali che non abbiano alcun collegamento con il diritto comunitario (4). Essa non può quindi essere invocata in situazioni siffatte.

10. Sarebbe tuttavia palesemente errato considerare, come sembra emergere dalle osservazioni di taluni Stati membri, che si tratti qui di una situazione puramente interna giacché la materia oggetto della controversia, nella specie l'acquisto e la perdita della cittadinanza, sarebbe disciplinata esclusivamente dal diritto nazionale. È sufficiente ricordare che, secondo la giurisprudenza, il fatto che le norme che disciplinano il cognome di una persona rientrino nella competenza degli Stati

membri non le esclude necessariamente dall'ambito di applicazione del diritto comunitario (5). Certo, salvo ampliare la portata del Trattato, le disposizioni relative all'acquisto e alla perdita della cittadinanza nazionale non possono rientrare nell'ambito di applicazione del diritto comunitario solo perché possono determinare l'acquisto o la perdita della cittadinanza dell'Unione. Nondimeno, anche se una situazione è riconducibile a una materia rientrante nella competenza degli Stati membri, essa è compresa nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del diritto comunitario allorché comporta un elemento di estraneità, vale a dire una dimensione transfrontaliera. Infatti, solo una situazione i cui elementi si collochino tutti all'interno di un unico Stato membro costituisce una situazione puramente interna (6).

11. A tal riguardo non si può fondatamente contestare la presenza di un elemento di estraneità adducendo che, una volta ottenuta la cittadinanza tedesca, i rapporti giuridici con la Repubblica federale di Germania del ricorrente nella causa principale sarebbero divenuti quelli di un cittadino di tale Stato e che, in particolare, la revoca della naturalizzazione è un atto amministrativo tedesco rivolto a un cittadino tedesco residente in Germania. Ciò significherebbe ignorare l'origine della situazione del sig. Rottmann. Questi si è recato in Germania e ha ivi fissato la propria residenza nel 1995, per avviare una procedura di naturalizzazione, avvalendosi della libertà di circolazione e di soggiorno inerente alla cittadinanza dell'Unione di cui godeva in qualità di cittadino austriaco. Pertanto egli ha acquisito lo status di cittadino tedesco e ha perduto quello di cittadino austriaco conformemente alle condizioni fissate dal diritto nazionale solo a seguito dell'esercizio di una libertà fondamentale (7) conferitagli dal diritto comunitario. Orbene, secondo costante giurisprudenza, situazioni che riguardano l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato, in particolare della libertà di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri, quale conferita dall'art. 18 CE, non possono essere considerate situazioni interne prive di nesso con il diritto comunitario (8).

12. Si è quindi ritenuta inclusa nell'ambito di applicazione del diritto comunitario la situazione di un contribuente residente in Germania che, secondo la normativa tedesca, non poteva dedurre dal proprio reddito imponibile in tale Stato membro l'assegno alimentare versato all'ex moglie residente in Austria, mentre ne avrebbe avuto diritto se quest'ultima fosse stata ancora residente in Germania. Si è statuito in tal senso, benché il contribuente non si fosse avvalso egli stesso del diritto alla libera circolazione, in quanto l'esercizio da parte dell'ex moglie del diritto di circolare e soggiornare liberamente in un altro Stato membro, di cui essa era titolare in forza dell'art. 18 CE, influiva sulla possibilità per l'ex marito di dedurre dal proprio reddito imponibile in Germania l'assegno alimentare che le versava (9). Del

pari, non è stato ritenuto costituire una situazione puramente interna il rifiuto delle autorità polacche di versare una pensione di invalidità per vittime civili di guerra a una loro cittadina, in quanto tale rifiuto veniva giustificato con il fatto che l'interessata aveva stabilito la propria residenza in Germania. Ciò vuol dire che l'esercizio del diritto di circolazione e soggiorno inerente alla sua cittadinanza dell'Unione aveva inciso sul diritto a ricevere la prestazione (10).

13. È vero che, nella specie, il nesso tra la revoca della naturalizzazione controversa e la libertà fondamentale comunitaria è meno diretto: la revoca non dipende dall'esercizio di tale libertà, ma dalla frode commessa dal ricorrente nella causa principale. Ciò non toglie, però, che l'esercizio da parte del sig. Rottmann del diritto, in quanto cittadino dell'Unione, di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro abbia inciso sul cambiamento del suo status civile: proprio perché aveva trasferito la sua residenza in Germania egli ha potuto soddisfare le condizioni per acquisire la cittadinanza tedesca, vale a dire un soggiorno regolare stabile sul territorio. L'esistenza di un tale nesso è sufficiente per riconoscere il collegamento con il diritto comunitario. Ne è una dimostrazione il fatto che il diniego al cambiamento di patronimico sia stato collegato al diritto comunitario anche se era stato opposto dalle autorità belghe a minori nati e residenti da sempre in Belgio e in possesso della cittadinanza belga, in quanto questi erano anche cittadini spagnoli e a tal titolo potevano essere considerati cittadini di uno Stato membro legalmente soggiornanti sul territorio di un altro Stato membro. In ogni caso, l'opposizione al cambiamento di patronimico non era connessa alla libertà di circolazione inerente alla cittadinanza dell'Unione, ma si fondava sul fatto che tradizionalmente il diritto belga utilizzava solo il cognome del padre quale nome di famiglia dei minori (11).

5. III – Sulla disciplina nazionale delle questioni di cittadinanza «nel rispetto del diritto comunitario»

14. Il rinvio pregiudiziale verte, in sostanza, sulla questione se il diritto comunitario limiti il potere degli Stati di disciplinare le questioni di cittadinanza qualora una persona, che era originariamente in possesso della cittadinanza di uno Stato membro e l'abbia perduta a seguito dell'acquisto per naturalizzazione della cittadinanza di un altro Stato membro, si veda revocare quest'ultima perché ottenuta in modo fraudolento e, conseguentemente, divenga apolide, perdendo la cittadinanza dell'Unione. In caso di soluzione affermativa, l'ordinamento giuridico che deve intervenire, alla luce del diritto comunitario, per evitare la conseguenza giuridica dell'apolidia, è quello della cittadinanza d'origine o quello della cittadinanza revocata?

15. Gli interrogativi sollevati dal giudice a quo si fondano sulle seguenti considerazioni. La cittadinanza dell'Unione presenta un carattere derivato e complementare rispetto alla cittadinanza nazionale, come risulta dall'art. 17, n. 1, CE, secondo cui «[è] cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima» (12). Ne consegue l'assenza di modalità autonome di acquisto e di perdita della cittadinanza dell'Unione. L'acquisto e la perdita della cittadinanza dell'Unione dipendono dall'acquisto e dalla perdita della cittadinanza di uno Stato membro; la cittadinanza dell'Unione presuppone la cittadinanza di uno Stato membro.

16. Tale rapporto tra i due status (la cittadinanza nazionale e quella dell'Unione) si spiega con la natura e il significato stessi della cittadinanza dell'Unione. Mentre la cittadinanza era tradizionalmente interpretata, insieme alla nazionalità, nel senso che indicava la condizione giuridica e politica di cui godono i cittadini di uno Stato all'interno della loro comunità politica, la cittadinanza europea rinvia allo status giuridico e politico riconosciuto ai cittadini di uno Stato al di là della loro comunità politica nazionale. Il carattere derivato della cittadinanza dell'Unione rispetto alla cittadinanza di uno Stato membro discende dalla sua interpretazione quale «cittadinanza interstatale» (13), che conferisce ai cittadini di uno Stato membro diritti negli altri Stati membri, sostanzialmente il diritto di circolazione e di soggiorno nonché il diritto alla parità di trattamento (14), anche nei confronti della stessa Unione. Logicamente, quindi, la cittadinanza di uno Stato fa di un individuo un cittadino sia di detto Stato che, simultaneamente, dell'Unione europea. Essa conferisce ai cittadini degli Stati membri una cittadinanza al di là dello Stato.

17. In tale contesto si ritiene che la determinazione delle condizioni di acquisto e di perdita della cittadinanza nazionale, e quindi della cittadinanza dell'Unione, rientri nella competenza esclusiva degli Stati membri. È noto, infatti, che la cittadinanza può essere definita come il nesso giuridico di diritto pubblico che unisce un individuo a un determinato Stato, nesso che fa acquisire a tale individuo un insieme di diritti e obblighi. Tale rapporto di cittadinanza è caratterizzato dal fatto di fondarsi su un vincolo particolare di solidarietà nei confronti dello Stato di cui trattasi e sulla reciprocità di diritti e doveri (15). Con la cittadinanza lo Stato definisce il suo popolo. Ciò che è in discussione, attraverso il rapporto di cittadinanza, è la costituzione di una comunità nazionale e va quindi da sé che uno Stato membro può liberamente delinearne l'ambito stabilendo quali persone consideri propri cittadini.

18. Così dispone tradizionalmente il diritto internazionale. Già la Corte permanente di giustizia internazionale aveva dichiarato che le questioni di cittadinanza

rientrano, in linea di principio, nella competenza riservata degli Stati (16). La Corte internazionale di giustizia ha successivamente 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 nazionale (17). Infine, più recentemente, la Convenzione europea sulla nazionalità, adottata il 6 novembre 1997 dal Consiglio d'Europa ed entrata in vigore il 1° marzo 2000, ha ribadito, all'art. 3, n. 1, che spetta a ciascuno Stato stabilire con la propria legislazione chi siano i suoi cittadini.

19. L'Unione non si discosta dalla soluzione adottata in diritto internazionale, che essa ritiene costituire un «principio di diritto consuetudinario internazionale» (18). Così hanno voluto gli Stati membri. Ciò risulta espressamente dalla dichiarazione n. 2, sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata dagli Stati membri all'atto finale del Trattato sull'Unione europea (19), e non si può validamente obiettare che le dichiarazioni allegate ai Trattati, a differenza dei protocolli, non ne condividono il valore giuridico. Infatti, la giurisprudenza comunitaria riconosce loro quanto meno una portata interpretativa (20). In proposito è sufficiente rammentare come sia stato stabilito che una dichiarazione unilaterale del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, con cui detto Stato precisava quali soggetti dovessero essere considerati suoi cittadini ai sensi del diritto comunitario, doveva essere presa in considerazione ai fini dell'interpretazione del Trattato e, più in particolare, al fine di determinare il campo di applicazione *ratione personae* di quest'ultimo (21). Analoga portata viene attribuita a fortiori a una dichiarazione proveniente dalla collettività degli Stati membri, quale appunto la dichiarazione n. 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro. Del resto, nessuna disposizione di diritto primario né alcun atto di diritto derivato disciplinano il procedimento e le condizioni di acquisto e di perdita della cittadinanza di uno Stato membro o della cittadinanza dell'Unione. Infine, e soprattutto, una costante giurisprudenza conferma che, allo stato attuale del diritto comunitario, tale materia rientra nella competenza degli Stati membri (22). La Corte ne ha perciò dedotto che il Regno Unito aveva potuto liberamente stabilire, con due dichiarazioni successive allegate al Trattato di adesione, quali fossero le categorie di persone che dovevano essere considerate cittadini britannici ai sensi e ai fini dell'applicazione del diritto comunitario (23).

20. È vero altresì che, se la situazione rientra nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, l'esercizio da parte degli Stati membri dei poteri da essi conservati non può essere discrezionale. Tali poteri incontrano un limite nell'obbligo di rispettare le norme comunitarie. La giurisprudenza in tal senso è costante e nota. A titolo di esempio, si ricorderà solo che è stato dichiarato che le questioni

concernenti le imposte dirette (24), il patronimico (25), le pensioni per vittime civili di guerra (26), ancorché rientranti nell'ambito della competenza nazionale, devono essere disciplinate dagli Stati membri nel rispetto del diritto comunitario. È logico che la soluzione non può essere diversa per quanto riguarda la disciplina delle condizioni di acquisto e di perdita della cittadinanza nazionale. La Corte ha già avuto modo di precisare, nella causa Micheletti e a., che la competenza degli Stati in tale materia «deve», anch'essa, «essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario» (27).

21. Tuttavia, per ora la Corte non ha ancora sufficientemente precisato la portata di tale riserva. Ne ha semplicemente dedotto il principio secondo cui uno Stato membro non deve limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio di una libertà fondamentale prevista dal Trattato (28).

22. Ma qual è la portata di tale obbligo di rispetto del diritto comunitario in relazione alla perdita della cittadinanza europea del ricorrente nella causa principale, posto che essa consegue alla revoca della naturalizzazione tedesca acquisita con l'inganno e alla mancata reviviscenza della cittadinanza austriaca ottenuta legalmente per nascita? In altre parole, cosa si deve dedurre dal suddetto obbligo in relazione alla normativa di uno Stato membro che riguarda unicamente la cittadinanza di tale Stato e non quella di un altro Stato membro, in particolare allorché l'applicazione di tale normativa comporta la perdita dello status fondamentale di cittadino dell'Unione legalmente acquisita in quanto cittadino di un primo Stato membro?

23. Qualsiasi tentativo di rispondere presuppone l'esatta comprensione dei rapporti tra la cittadinanza di uno Stato membro e quella dell'Unione. Si tratta di due nozioni allo stesso tempo inestricabilmente connesse e autonome (29). La cittadinanza dell'Unione presuppone la cittadinanza di uno Stato membro, ma è anche una nozione giuridica e politica autonoma rispetto a quella di cittadinanza nazionale. La cittadinanza di uno Stato membro non consente solo l'accesso al godimento dei diritti conferiti dal diritto comunitario, essa ci rende cittadini dell'Unione. La cittadinanza europea costituisce inoltre qualcosa in più di un insieme di diritti che, di per sé, potrebbero essere concessi anche a coloro che non la possiedono. Essa presuppone l'esistenza di un collegamento di natura politica tra i cittadini europei, anche se non si tratta di un rapporto di appartenenza ad un popolo. Tale nesso politico unisce, al contrario, i popoli dell'Europa. Esso si fonda sul loro impegno reciproco ad aprire le rispettive comunità politiche agli altri cittadini europei e a costruire una nuova forma di solidarietà civica e politica su scala europea. Il nesso in questione non presuppone l'esistenza di un unico popolo, ma di uno

spazio politico europeo, dal quale scaturiscono diritti e doveri. Poiché non implica l'esistenza di un popolo europeo, la cittadinanza dell'Unione è concettualmente scissa dalla cittadinanza nazionale. Come ha osservato un autore, il carattere radicalmente innovativo della nozione di cittadinanza europea risiede nel fatto che «l'Unione appartiene a, è composta da, cittadini che per definizione non condividono la stessa nazionalità» (30). Al contrario, facendo della cittadinanza di uno Stato membro una condizione per essere un cittadino europeo, gli Stati membri hanno voluto sottolineare che questa nuova forma di cittadinanza non rimette in discussione l'appartenenza primaria alle nostre comunità politiche nazionali. Pertanto, tale nesso con la cittadinanza dei diversi Stati membri costituisce un riconoscimento del fatto che può esistere (e di fatto esiste) una cittadinanza che non è determinata dalla nazionalità. È questo il miracolo della cittadinanza dell'Unione: essa rafforza i legami che ci uniscono ai nostri Stati (dato che siamo cittadini europei proprio in quanto siamo cittadini dei nostri Stati) e, al contempo, ci emancipa (dato che ora siamo cittadini al di là dei nostri Stati). L'accesso alla cittadinanza europea passa attraverso la cittadinanza di uno Stato membro, che è disciplinata dal diritto nazionale, ma, come qualsiasi forma di cittadinanza, costituisce il fondamento di un nuovo spazio politico, dal quale scaturiscono diritti e doveri che vengono fissati dal diritto comunitario e non dipendono dallo Stato. Ciò, a sua volta, legittima l'autonomia e l'autorità dell'ordinamento giuridico comunitario. Pertanto, se è vero che la cittadinanza di uno Stato membro condiziona l'accesso alla cittadinanza dell'Unione, è altrettanto vero che l'insieme dei diritti e degli obblighi inerenti a quest'ultima non può essere limitato ingiustificatamente dalla prima. In altre parole, l'acquisto e la perdita della cittadinanza nazionale (e, quindi, della cittadinanza dell'Unione) di per sé non sono disciplinati dal diritto comunitario, ma le condizioni di acquisto e di perdita di tale cittadinanza devono essere compatibili con le norme comunitarie e rispettare i diritti del cittadino europeo.

24. Tuttavia, non se ne può legittimamente dedurre l'impossibilità assoluta di revocare la cittadinanza nel caso in cui detta revoca comporti la perdita della cittadinanza dell'Unione. Ciò equivarrebbe a negare la competenza degli Stati membri a disciplinare le condizioni relative alla loro cittadinanza ed inciderebbe, quindi, sulla sostanza stessa dell'autonomia degli Stati membri in tale materia, in violazione dell'art. 17, n. 1, CE. Si perverrebbe infatti al paradosso che l'accessorio determina il principale: il mantenimento della cittadinanza dell'Unione consentirebbe di esigere il mantenimento della cittadinanza di uno Stato membro.

25. Tale soluzione contravverrebbe inoltre al dovere, imposto all'Unione dall'art. 6, n. 3, UE, di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri, di cui la

composizione della comunità nazionale costituisce, chiaramente, un elemento essenziale.

26. D'altro canto, non si può fondatamente sostenere, al pari di taluni Stati membri, che solo l'esercizio dei diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione conferita dal possesso della cittadinanza di uno Stato membro ricade sotto il controllo del diritto comunitario, e non le condizioni di acquisto e di perdita della cittadinanza di uno Stato membro in quanto tali. Poiché il possesso della cittadinanza di uno Stato membro determina il possesso della cittadinanza dell'Unione e, pertanto, il godimento dei diritti e delle libertà ad essa espressamente ricollegate dal Trattato, nonché il beneficio di prestazioni sociali che essa consente di pretendere (31), non si può negare qualsiasi portata all'obbligo di rispetto del diritto comunitario da parte degli Stati membri nell'esercizio della loro competenza in materia di cittadinanza. Detto obbligo non può quindi non limitare l'atto interno di revoca della cittadinanza nazionale, dato che tale revoca determina la perdita della cittadinanza dell'Unione, pena ledere la competenza dell'Unione a stabilire i diritti e doveri dei suoi cittadini.

27. La dottrina è di quest'avviso (32). Indizi giurisprudenziali lasciano già intendere che la cittadinanza dev'essere disciplinata dagli Stati membri nel rispetto del diritto comunitario. Per esempio, la Corte ha rifiutato di tenere conto, ai fini dell'applicazione dello statuto dei funzionari, della naturalizzazione italiana di una dipendente di nazionalità belga, in quanto tale naturalizzazione le era stata imposta ai sensi del diritto italiano, senza possibilità di rinunciarvi, in ragione del matrimonio con un italiano, in violazione del principio comunitario della parità di trattamento tra dipendenti di sesso maschile e dipendenti di sesso femminile (33).

28. Sarebbe inoltre errato ritenere che, in ragione delle particolarità della disciplina della cittadinanza, all'esercizio della competenza nazionale in questa materia si possano opporre solo talune norme comunitarie, essenzialmente i principi generali del diritto e i diritti fondamentali. Teoricamente non importa quale norma dell'ordinamento giuridico comunitario possa essere invocata, se le condizioni di acquisto e di perdita della cittadinanza fissati da uno Stato membro entrano in conflitto con essa.

29. In particolare, è indubbio che gli Stati membri devono rispettare il diritto internazionale. L'obbligo per gli Stati che adottano provvedimenti in materia di cittadinanza di conformarsi al diritto internazionale costituisce, infatti, una regola generalmente ammessa, codificata all'art. 1 della Convenzione dell'Aia del 12 aprile 1930, concernente determinate questioni relative ai conflitti di leggi in materia di cittadinanza (34). Orbene, le norme di diritto internazionale e le consuetudini

internazionali costituiscono norme cui la Comunità europea è soggetta e che fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario (35). Ciò vale, quindi, anche per la norma che impone agli Stati di rispettare il diritto internazionale allorché adottano provvedimenti in materia di cittadinanza. Tuttavia, non si vede quale norma di diritto internazionale sarebbe stata violata nella specie dalla revoca della naturalizzazione del sig. Rottmann. È vero che sia la Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia del 30 agosto 1961 sia la Convenzione europea sulla nazionalità adottata il 6 novembre 1997 dal Consiglio d'Europa, ammesso che possano essere considerate espressione di regole generali di diritto internazionale, atteso che non tutti gli Stati membri dell'Unione le hanno ratificate, tendono a stabilire il principio secondo cui l'apolidia deve essere evitata. Nondimeno, esse autorizzano gli Stati, in via di eccezione, a revocare a un individuo la cittadinanza, anche nel caso in cui tale revoca ne comporti l'apolidia, quando essa sia stata acquisita, come nella causa principale, con operazioni fraudolente o false informazioni (36).

30. Fra le norme atte a limitare il potere legislativo degli Stati membri in materia di cittadinanza rientrano anche le norme di diritto comunitario primario e i principi generali di diritto comunitario. Per tale motivo la dottrina (37) e la Repubblica ellenica nelle sue osservazioni hanno fatto riferimento al principio comunitario di leale cooperazione sancito dall'art. 10 CE, che potrebbe essere leso qualora uno Stato membro procedesse, senza consultare la Commissione e i propri partner, a un'ingiustificata naturalizzazione in massa di cittadini di paesi terzi.

31. Per quanto riguarda la revoca della naturalizzazione in discussione nel caso di specie, le si potrebbe opporre il principio di tutela del legittimo affidamento nel mantenimento dello status di cittadino dell'Unione. Tuttavia, in mancanza di un affidamento meritevole di tutela in capo all'interessato, che ha fornito informazioni false o ha commesso atti fraudolenti ottenendo quindi illegalmente la cittadinanza tedesca, non si vede come tale norma sarebbe stata violata. Tanto più che, come si è già osservato, il diritto internazionale ammette la perdita della cittadinanza nazionale in caso di frode e la cittadinanza dell'Unione è legata al possesso della cittadinanza di uno Stato membro.

32. La revoca della naturalizzazione controversa potrebbe, in particolare, risultare in contrasto anche con le disposizioni del Trattato relative alla cittadinanza dell'Unione nonché con i diritti e le libertà ad essa inerenti. Le norme nazionali in materia di cittadinanza non possono, infatti, limitare ingiustificatamente il godimento e l'esercizio dei diritti e delle libertà che costituiscono lo status di cittadino dell'Unione. Così sostiene la dottrina (38). Anche la giurisprudenza sembra già orientata in tal senso. Si deve menzionare in particolare la giustificazione della

soluzione dedotta, nella causa Micheletti e a., dall'obbligo di rispetto del diritto comunitario: il divieto imposto a uno Stato membro di stabilire, in vista dell'esercizio di una libertà fondamentale prevista dal Trattato, una condizione supplementare per il riconoscimento della cittadinanza attribuita da un altro Stato membro è scaturito non solo dalla preoccupazione di difendere la competenza di uno Stato membro a determinare la qualità di cittadino nazionale, ma anche dalla necessità di evitare qualsiasi variazione dell'ambito di applicazione *ratione personae* delle libertà fondamentali comunitarie da uno Stato all'altro, secondo le norme stabilite da questi ultimi in materia di cittadinanza (39). Infatti, una norma nazionale che prevedesse la perdita della cittadinanza in caso di trasferimento della residenza in un altro Stato membro costituirebbe indubbiamente una violazione del diritto di circolazione e di soggiorno conferito ai cittadini dell'Unione dall'art. 18 CE (40).

33. Nella specie, la revoca della cittadinanza non si ricollega all'esercizio dei diritti e delle libertà derivanti dal Trattato e la condizione stabilita dalla Repubblica federale di Germania, che ha determinato la perdita della cittadinanza, non è contraria ad altre norme comunitarie. Mi sembra, invece, che il fatto che uno Stato revochi la cittadinanza ottenuta con l'inganno risponda a un interesse legittimo, ossia accertare la lealtà dei propri cittadini. Infatti, dimostrare lealtà nei confronti dello Stato di appartenenza è uno dei doveri basilari di un cittadino, un dovere che nasce al momento dell'acquisto della cittadinanza. Orbene, un individuo che, durante il processo di acquisizione della cittadinanza, fornisca intenzionalmente informazioni false non può essere considerato leale nei confronti dello Stato che ha scelto. È questo, peraltro, il motivo per cui il diritto internazionale non vieta in tale ipotesi la perdita della cittadinanza, neppure laddove essa comporti l'apolidia.

34. Per quanto riguarda, infine, la reviviscenza della cittadinanza austriaca, il diritto comunitario non impone alcun obbligo di questo tipo, anche se, senza di essa, il ricorrente nella causa principale rimane apolide e, pertanto, privo della cittadinanza dell'Unione. Decidere diversamente equivarrebbe ad ignorare che la perdita della cittadinanza austriaca è conseguenza della decisione personale del cittadino dell'Unione di acquisire intenzionalmente una cittadinanza diversa (41) e che il diritto comunitario non osta alla normativa austriaca secondo cui un austriaco perde la propria cittadinanza allorché acquista, su propria domanda, una cittadinanza straniera (42). Certo, si potrebbe ritenere, essendo la revoca della naturalizzazione tedesca retroattiva, che il sig. Rottmann non abbia mai posseduto la cittadinanza tedesca, per cui l'evento che ha determinato la perdita della cittadinanza austriaca non avrebbe mai avuto luogo. Di conseguenza, egli avrebbe diritto alla reviviscenza automatica della cittadinanza austriaca. Ma questo è un ragionamento la cui

applicazione dipende dal diritto austriaco. Nessuna norma comunitaria lo può imporre. La situazione sarebbe diversa solo se il diritto austriaco contemplasse già una soluzione analoga in casi simili, giacché tale soluzione andrebbe applicata in forza del principio comunitario di equivalenza.

6. IV – Conclusione

35. Alla luce delle suesposte considerazioni le questioni sollevate dal Bundesverwaltungsgericht devono essere risolte nel modo seguente:

«1) Il diritto comunitario non osta alla perdita della cittadinanza dell'Unione europea (e dei diritti e delle libertà fondamentali ad essa associati) a seguito della revoca di una naturalizzazione come cittadino di uno Stato membro, che conduce ad una situazione di apolidia dell'interessato per mancata reviviscenza della sua cittadinanza originaria in ragione di disposizioni normative dell'altro Stato membro, qualora detta revoca non dipenda dall'esercizio dei diritti e delle libertà derivanti dal Trattato e non si fondi su altri motivi vietati dal diritto comunitario.

2) Il diritto comunitario non impone la reviviscenza della cittadinanza originaria».

1 – Lingua originale: il francese.

2 – Ai sensi dell'art. 27, n. 1, della legge federale austriaca sulla cittadinanza (Staatsbürgerschaftsgesetz; BGBl 1985, pag. 311), «[c]hiunque acquisti, su propria domanda, in ragione di una dichiarazione o del proprio consenso espresso, una cittadinanza straniera perde la cittadinanza austriaca, se non gli è stato espressamente accordato il diritto di mantenerla».

3 – Sentenze 20 settembre 2001, causa C-184/99, Grzelczyk (Racc. pag. I-6193, punto 31), e 11 settembre 2007, causa C-76/05, Schwarz e Gootjes-Schwarz (Racc. pag. I-6849, punto 86).

4 – V. sentenze 5 giugno 1997, cause riunite C-64/96 e C-65/96, Uecker e Jacquet (Racc. pag. I-3171, punto 23); 2 ottobre 2003, causa C-148/02, Garcia Avello (Racc. pag. I-11613, punto 26); 12 luglio 2005, causa C-403/03, Schempp (Racc. pag. I-6421, punto 20); 26 ottobre 2006, causa C-192/05, Tas-Hagen e Tas (Racc. pag. I-10451, punto 23); 1° aprile 2008, causa C-212/06, Gouvernement de la Communauté française e Gouvernement wallon (Racc. pag. I-1683, punto 39), e 22 maggio 2008, causa C-499/06, Nerkowska (Racc. pag. I-3993, punto 25).

5 – V. sentenza Garcia Avello, cit. (punti 20-29).

6 – V. sentenze 16 gennaio 1997, causa C-134/95, USSL n. 47 di Biella (Racc. pag. I-195, punto 23); 11 ottobre 2001, cause riunite da C-95/99 a C-98/99 e C-180/99, Khalil e a. (Racc. pag. I-7413, punto 69), e 25 luglio 2008, causa C-127/08, Metock e a. (Racc. pag. I-6421, punto 77).

7 – Come l’ha espressamente definita la Corte (v. sentenza 11 luglio 2002, causa C-224/98, D’Hoop, Racc. pag. I-6191, punto 29).

8 – V. sentenze Garcia Avello, cit. (punto 24); Schwarz e Gootjes-Schwarz, cit. (punto 87); 5 marzo 2005, causa C-209/03, Bidar (Racc. pag. I-2119, punto 33); Schempp, cit. (punti 17 e 18), e Nerkowska, cit. (punti 26-29).

9 – V. sentenza Schempp, cit. (punti 13-25).

10 – V. sentenza Nerkowska, cit. (punti 20-29).

11 – V. sentenza Garcia Avello, cit. (punti 20-39).

12 – La seconda frase dell’art. 17 CE è stata aggiunta dal Trattato di Amsterdam.

13 – V., su questo punto, l’analisi di C. Schönberger, «European Citizenship as Federal Citizenship. Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism», *REDP*, vol. 19, n. 1, 2007, pag. 61; dello stesso autore, *Unionsbürger: Europasföderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Tubinga, 2005.

14 – V., su questo punto, la sintesi di A. Iliopoulou, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l’Union européenne*, ed. Bruylant 2008.

15 – Lo ha rilevato la stessa Corte (v. sentenza 17 dicembre 1980, causa 149/79, Commissione/Belgio, Racc. pag. 3881, punto 10). Già la Corte internazionale di giustizia aveva dichiarato, nella sentenza 6 aprile 1955, causa Nottebohm (seconda fase) (Racc. pagg. 4 e segg., in particolare pag. 23), che «la cittadinanza è un rapporto giuridico avente alla base un fatto sociale di collegamento, una solidarietà effettiva di esistenza, di interessi e di sentimenti unita a una reciprocità di diritti e doveri».

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

17 – V. sentenza Nottebohm (seconda fase), cit., in particolare pagg. 20 e 23.

18 – V. sentenza 20 febbraio 2001, causa C-192/99, Kaur (Racc. pag. I-1237, punto 20).

19 – Che così recita: «La Conferenza dichiara che, ogniqualvolta 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. Gli Stati membri possono precisare, a titolo di informazione, quali sono le persone che devono essere considerate come propri cittadini ai fini perseguiti dalla Comunità mediante una dichiarazione presentata alla Presidenza; se necessario, essi possono modificare tale dichiarazione» (GU 1992, C 191, pag. 98).

20 – Sulla portata giuridica di tali dichiarazioni, v. le mie conclusioni relative alla sentenza 18 dicembre 2007, causa C-64/05 P, Svezia/Commissione (Racc. pag. I-11389, paragrafo 34).

21 – V. sentenza Kaur, cit. (punto 24).

22 – V. sentenze 7 luglio 1992, causa C-369/90, Micheletti e a. (Racc. pag. I-4239, punto 10); 11 novembre 1999, causa C-179/98, Mesbah (Racc. pag. I-7955, punto 29), e Kaur, cit. (punto 19).

23 – V. sentenza Kaur, cit.

24 – V. sentenza 13 dicembre 2005, causa C-446/03, Marks & Spencer (Racc. pag. I-10837, punto 29).

25 – V. sentenza Garcia Avello, cit. (punto 25).

26 – V. citate sentenze Tas-Hagen e Tas (punti 21 e 22) e Nerkowska (punto 23).

27 – Sentenza Micheletti e a., cit. (punto 10). Per una conferma v., inoltre, citate sentenze Mesbah (punto 29) e Kaur (punto 19).

28 – V. sentenza Micheletti e a., cit. Si ricorderà che, in detta causa, il Regno di Spagna negava il beneficio della libertà di stabilimento a un cittadino italiano che possedeva anche la nazionalità argentina, in quanto la legislazione spagnola lo considerava cittadino dell'Argentina, paese in cui egli aveva la dimora abituale. V. anche sentenze Garcia Avello, cit. (punto 28), e 19 ottobre 2004, causa C-200/02, Zhu e Chen (Racc. pag. I-9925, punto 39).

29 – Per un'analisi approfondita dei collegamenti e delle differenze fra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell'Unione, v. C. Closa, «Citizenship of the Union and Nationality of the Member States», *CMLRev*, 1995, pag. 487.

30 – J. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999, pag. 344.

31 – V., in particolare, sentenze D'Hoop, cit.; 23 marzo 2004, causa C-138/02, Collins (Racc. pag. I-2703); 7 settembre 2004, causa C-456/02, Trojani (Racc. pag. I-7573); Bidar, cit., e 18 novembre 2008, causa C-158/07, Förster (Racc. pag. I-8507).

32 – In tal senso v., in particolare, S. Hall, «Loss of Union Citizenship in Breach of fundamental Rights», *ELR*, 1996, pag. 129; N. Kotalakidis, *Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft: die Person und das Gemeinwesen*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000, in particolare pagg. 305-316.

33 – V. sentenza 20 febbraio 1975, causa 21/74, Airola/Commissione (Racc. pag. 221).

34 – Tale disposizione enuncia, infatti, quanto segue: «Spetta a ciascuno Stato stabilire con le proprie leggi quali siano i suoi cittadini. Tali leggi devono essere ammesse dagli altri Stati, sempreché siano conformi alle convenzioni internazionali, alle consuetudini internazionali e ai principi di diritto generalmente riconosciuti in materia di nazionalità» (Recueil des Traités de la Société des Nations, vol. 179, pag. 89).

35 – V., in particolare, sentenze 24 novembre 1992, causa C-286/90, Poulsen e Diva Navigation (Racc. pag. I-6019, punti 9 e 10), e 16 giugno 1998, causa C-162/96, Racke (Racc. pag. I-3655, punti 45 e 46).

36 – V., rispettivamente, art. 8, n. 2, lett. b), della Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia e art. 7, n. 1, lett. b), della Convenzione europea sulla nazionalità.

37 – V. G.R. de Groot, «The relationship between nationality legislation of the Member States of the European Union and European citizenship», in M. La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Kluwer Law International 1998, pagg. 115 e segg., in particolare pagg. 123 e 128-135; A. Zimmermann, «Europäisches Gemeinschaftsrecht und Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Probleme mehrfacher Staatsangehörigkeit», *EuR*, 1995, n. 1/2, pagg. 54 e segg., in particolare pagg. 62-63.

38 – V. G.R. de Groot, op. cit., in particolare pagg. 136-146.

39 – V. sentenza Micheletti e a., cit. (punti 10-12).

40 – Per altri esempi, v. G.R. de Groot, loc. cit.

41 – Inoltre, una decisione diversa equivarrebbe in un certo senso a considerare che il nesso originario di cittadinanza non sia interamente venuto meno con l'acquisto della cittadinanza tedesca. Se così non fosse, sarebbe difficile comprendere per quale motivo, con il pretesto di evitare l'apolidia e la conseguente perdita della cittadinanza dell'Unione, la Repubblica d'Austria sarebbe l'unico Stato membro al quale incombono obblighi in relazione al recupero della cittadinanza di uno Stato membro da parte del ricorrente nella causa principale.

42 – Si può ipotizzare che, in futuro, gli Stati membri decidano che l'acquisto della cittadinanza di uno Stato membro non possa mai comportare la perdita della cittadinanza di un altro Stato membro. A mio parere, tuttavia, tale obbligo non è deducibile dai Trattati vigenti; v., per i motivi che giustificerebbero tale iniziativa degli Stati membri, la relazione di D. Kochenov, *A Glance at State Nationality/EU Citizenship Interaction (Using the Requirement to Renounce One's Community Nationality upon Naturalising in the Member State of Residence as a Pretext)*, tenuta all'11^a Conferenza biennale EUSA, aprile 2009, Los Angeles CA, in corso di pubblicazione.

