

Giuseppe Asaro

La revoca *ipso iure* della cittadinanza
al vaglio del principio di proporzionalità:
Tjebbes sulle orme di *Rottmann*?

2020-1.3

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



La Redazione di FLADI-FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale*

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Comitato di Redazione: *Valentina Bonanno, Nancy Cannizzo, Federica Antonietta Gentile, Gemma Halliday, Salvo Emanuele Leotta, Giuseppe Matarazzo, Salvatore Andrea Viscuso*

Comitato dei Revisori: *Adriana Di Stefano, Elisabetta Mottese, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi, Grazia Vitale*

Testo chiuso nel mese di marzo 2020

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 Crociferi, 81 - 95124 Catania

E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it

Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il caso oggetto del procedimento e la questione pregiudiziale. – 3. La posizione dell’Avvocato generale. – 4. La decisione della Corte. – 5. Riflessioni conclusive

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale che ha portato alla sentenza in commento verte sull’interpretazione degli articoli 20 e 21 TFUE nonché dell’art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea¹: il giudice del rinvio, in sostanza, si è interrogato sul margine di discrezionalità di cui godono gli Stati membri nel fissare le cause di perdita della cittadinanza.

Com’è noto, la questione è stata in parte esaminata nella sentenza *Rottmann*², sia pure in un contesto giuridico e di fatto differente: in quell’occasione la Corte ha rilevato come la revoca della cittadinanza nazionale, da cui consegue la perdita della cittadinanza europea, lede i diritti del cittadino europeo tutelati dall’ordinamento comunitario e, pertanto, risulta con questo incompatibile, salvo l’ipotesi in cui trovi un fondamento legittimo, proteggendo un rilevante interesse statale. In particolare, ha affermato la Corte, la decisione di revoca della cittadinanza nazionale deve rispettare il principio di proporzionalità.

Ci si chiede, allora, se sia possibile verificare la conformità a tale principio di una normativa nazionale che prevede la perdita *ipso iure* della cittadinanza di uno Stato membro e, nel caso, in che modo tale esame debba essere condotto.

2. La controversia che ha dato il via al procedimento è sorta a seguito del rifiuto opposto dal Ministro degli Affari esteri dei Paesi Bassi alla domanda di rilascio del passaporto nazionale avanzata da alcune cittadine olandesi munite di doppia cittadinanza: il Ministro, infatti, aveva rilevato la perdita *ipso iure* della cittadinanza a norma dell’articolo 15, paragrafo 1, lettera c) e, con riferimento a un minorene, dell’articolo 16, paragrafo 1, lettera d), della legge sulla cittadinanza.

Ai sensi del primo, un maggiorenne perde la cittadinanza dei Paesi Bassi «*se 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 UE]*»; il

¹ L’art. 20 TFUE istituisce la cittadinanza europea e la conferisce a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro; l’art. 21 TFUE riconosce a tutti i cittadini europei il diritto di libera circolazione e di soggiorno; l’art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, invece, sancisce il diritto di ogni individuo al rispetto della vita privata e familiare.

² Corte di Giustizia, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, causa C-135/08, sentenza del 2 marzo 2010.

secondo, invece, dispone che un minore perde la cittadinanza dei Paesi Bassi «*se il padre o la madre perde la cittadinanza dei Paesi Bassi, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, lettere b), c) o d)*».

Al respingimento dei reclami presentati avverso tali decisioni sono seguiti quattro ricorsi al Tribunale dell'Aia: il Tribunale ha dichiarato infondati i ricorsi relativi ai maggiorenni e fondato il ricorso proposto in favore del minorenni, annullando la decisione del ministro adottata in merito al suo reclamo ma disponendo, al contempo, il mantenimento degli effetti giuridici di tale decisione.

Da qui l'appello avverso tali sentenze dinanzi al Consiglio di Stato, che ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se gli articoli 20 e 21 [TFUE], anche alla luce dell'articolo 7 della [Carta], debbano essere interpretati nel senso che, a causa della mancanza di un esame individuale rispetto al principio di proporzionalità riguardo alle conseguenze della perdita della cittadinanza per la situazione dell'interessato sotto il profilo del diritto dell'Unione, essi ostano a normative come quelle in esame nel procedimento principale, che stabiliscono:

- a) che un maggiorenne, che possiede anche la cittadinanza di un paese terzo, perde di diritto la cittadinanza del suo Stato membro, e pertanto la cittadinanza dell'Unione, poiché egli, per un periodo ininterrotto di dieci anni, ha avuto la sua residenza principale all'estero e al di fuori dell'Unione europea, mentre esistono possibilità di interrompere detto termine di dieci anni;*
- b) che un minorenni, in determinate circostanze, perde di diritto la cittadinanza del suo Stato membro, e pertanto la cittadinanza dell'Unione, per effetto della perdita della cittadinanza del genitore, ai sensi di quanto indicato al (...) punto a».*

3. Prima di affrontare la questione pregiudiziale, l'Avvocato generale s'interroga sull'applicabilità del diritto dell'Unione alla fattispecie in esame. Che, infatti, potrebbe essere messa in dubbio, poiché le decisioni impugnate nel procedimento principale non riguardano la revoca della cittadinanza olandese, e quindi della cittadinanza europea, bensì il rifiuto di rilasciare passaporti olandesi, determinato dalla perdita della cittadinanza stessa.

Laddove si ritenesse che la causa principale sia priva di collegamento col diritto dell'Ue, tuttavia, le ricorrenti verrebbero private di qualsiasi ricorso giurisdizionale effettivo avverso la constatazione secondo cui, quando sono state presentate le domande di rinnovo dei passaporti, erano prive della cittadinanza olandese.

Occorre sottolineare, sul punto, che le autorità competenti non hanno adottato alcun provvedimento di revoca della cittadinanza: le ricorrenti, pertanto, non

hanno perso definitivamente lo *status* di cittadini dell'Unione, pur trovandosi in una posizione idonea a cagionare il venir meno di tale *status*.

Come viene affermato nella sentenza *Rottmann*, una situazione del genere ricade, per la sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Ue, non rilevando, a sostegno della tesi contraria, il mancato esercizio del diritto alla libera circolazione³.

Sciolto il nodo, l'Avvocato passa all'esame del primo quesito: se l'articolo 20 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta all'art. 15, paragrafo 1, lettera c), della legge sulla cittadinanza olandese.

Ancora una volta entrano in gioco i principi consacrati nella sentenza *Rottmann*, con la quale la Corte ha chiarito che la revoca della naturalizzazione di un cittadino di uno Stato membro è suscettibile di un controllo giurisdizionale alla luce del diritto dell'Unione, dovendo da un lato, perseguire un obiettivo meritevole di tutela, dall'altro rispettare il principio di proporzionalità «*per quanto riguarda le conseguenze che esso determina sulla situazione dell'interessato in rapporto al diritto dell'Unione*» e tenendo «*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*»⁴.

Pertanto, al fine di determinare se la revoca della cittadinanza di uno Stato membro sia conforme all'art. 20 occorre, innanzitutto, prendere in esame il pubblico interesse all'origine di tale misura, e di conseguenza accertare che quest'ultima non abbia carattere arbitrario e sia idonea a conseguire l'obiettivo perseguito. Quindi, in secondo luogo, verificare il rispetto del principio di proporzionalità.

³ V. sentenza *Rottmann*, causa C-135/08, punto 42. Con tale assunto viene riconosciuto per la prima volta che l'attribuzione della cittadinanza è di per sé sufficiente ad attrarre una determinata situazione nell'ambito di operatività del diritto dell'Unione, senza che sia necessario il ricorrere di ulteriori criteri di collegamento come la rivendicazione di uno dei diritti sanciti dagli artt. 37 ss. CE o l'esercizio della libertà di circolazione. La giurisprudenza precedente, infatti, richiedeva la sussistenza di un nesso diretto tra il Trattato e il diritto fatto valere dal cittadino europeo nei confronti dello Stato di appartenenza. Statuendo sulla revoca della naturalizzazione tedesca, la Corte ha superato le obiezioni sollevate da diversi Stati membri e dalla Commissione secondo la questione era da considerarsi meramente interne poiché acquisto e perdita della cittadinanza rientrano nelle competenze esclusive degli Stati: secondo tale tesi, in particolare, dato che il signor *Rottmann* non rivendicava diritti derivanti dalla cittadinanza europea, ma impugnava la revoca della cittadinanza nazionale, il ricorso in via pregiudiziale doveva essere dichiarato irricevibile. Per un'attenta analisi della questione si veda C. Morviducci, *I diritti dei cittadini "statici" nella giurisprudenza recente della Corte di Giustizia*, in C. A. Di Stasi (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 242 – 262.

⁴ V. sentenza *Rottmann*, causa C-135/08, punti 55 e 56.

L'art. 15, paragrafo 1, lettera c) della legge sulla cittadinanza olandese dispone la perdita della cittadinanza per qualsiasi cittadino dei Paesi Bassi che possieda anche la cittadinanza di un altro Stato e risieda, in modo ininterrotto e da almeno dieci anni, al di fuori dei Paesi Bassi e dei territori cui è applicabile il TUE: la posizione sostenuta dal relativo governo, secondo cui nell'esercizio della propria competenza a definire i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza uno Stato membro è autorizzato a considerare la cittadinanza quale espressione di un legame effettivo tra esso e i propri cittadini, appare perfettamente coerente. Non sembra poi irragionevole che un legislatore nazionale scelga, tra i vari fattori in grado di riflettere la perdita di un tale legame effettivo, la residenza abituale dei suoi cittadini nel territorio di un paese terzo per un periodo di tempo prolungato.

Un scelta che, peraltro, è ammessa a livello internazionale tanto dalla Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia, che all'art. 7, paragrafo 4, prevede la perdita della cittadinanza a causa di un soggiorno di lunga durata all'estero, a condizione che tale perdita non renda apolide la persona interessata⁵, quanto dall'articolo 7, paragrafo 1, lettera e), della Convenzione europea sulla cittadinanza, in forza del quale la cittadinanza può essere persa *ipso iure* per la mancanza di un legame effettivo tra lo Stato e il cittadino che risiede all'estero⁶.

L'Avvocato generale ritiene quindi legittimo l'obiettivo perseguito dall'art. 15, paragrafo 1, lettera c) della legge sulla cittadinanza olandese.

Non condivide, invece, la posizione delle ricorrenti, secondo cui il principio di proporzionalità imporrebbe al giudice non solo di verificare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'articolo 15, paragrafo 1, lettera c), della legge sulla cittadinanza olandese, ma di prendere in esame tutte le circostanze personali che, caso per caso, possono dimostrare il mantenimento di un legame effettivo con lo Stato membro interessato.

Rileva, sul punto, come un controllo di proporzionalità della disposizione di una normativa di uno Stato membro, per sua natura generale, sia già stato operato dalla Corte nella sentenza *Delvigne*⁷, senza che venisse presa in considerazione alcuna circostanza personale.

⁵ Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia del 30 agosto 1961.

⁶ Convenzione europea sulla cittadinanza del 6 novembre 1997.

⁷ Corte di Giustizia, *Thierry Delvigne c. Commune de Lesparre Médoc e Préfet de la Gironde*, causa C-650/13, sentenza del 6 ottobre 2015: la sentenza riguardava l'applicazione di una normativa nazionale che aveva l'effetto di privare automaticamente del diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo il cittadino condannato a una sanzione penale. La Corte ha ritenuto la limitazione conforme al principio di proporzionalità perché da un lato teneva conto della natura e della gravità dell'infrazione penale commessa nonché della durata della pena comminata. Dall'altro, perché il

La tesi non sarebbe inficiata dalla sentenza *Rottmann*, le cui motivazioni, tuttavia, fanno più volte riferimento alla necessità di prendere in considerazione tutte le circostanze di ciascun caso al fine di verificare la proporzionalità di una decisione di revoca della naturalizzazione, come quella discussa in tale causa.

Si tratta, in particolare, dei punti 54, 55 e 56: mentre il primo evoca la conseguenza immediata per la persona interessata dalla perdita della cittadinanza, ossia la perdita dello *status* di cittadino dell'Unione, il secondo e il terzo, invece, sembrano prospettare conseguenze indirette o semplicemente «eventuali», in forza delle quali il giudice nazionale sarebbe chiamato ad effettuare un esame di proporzionalità della decisione di revoca della naturalizzazione alla luce diritto dell'Unione⁸.

Come sottolinea l'Avvocato Generale, l'unica altra conseguenza diretta per l'interessato, oltre alla perdita dello *status* di cittadino dell'Unione, era il rischio di divenire apolide: la Corte non ha fornito, per nessuna delle due, alcuna indicazione relativa all'eventuale contrasto della decisione di revocare la naturalizzazione con il principio di proporzionalità.

Ebbene, se nemmeno le conseguenze dirette potevano comportare il rischio che le autorità si astenessero dall'adottare la decisione, non si comprende quale altra situazione dell'interessato il giudice nazionale fosse tenuto a prendere in considerazione nell'ambito dell'esame della proporzionalità.

diritto nazionale offriva espressamente alle persone condannate la possibilità di chiedere e di ottenere la revoca della sanzione della degradazione civica che portava alla privazione del diritto di voto. Da qui la deduzione secondo cui non è necessario che l'esame della proporzionalità di una normativa nazionale sia condotto alla luce delle circostanze personali di ogni singolo caso che consentirebbero di escludere l'applicazione della limitazione prevista da tale normativa.

⁸ Sentenza *Rottmann*, causa C-135/08, punto 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.”

Punto 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.”

Punto 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.”

Vero è che la revoca della naturalizzazione, dalla quale a sua volta deriva la perdita dello *status* di cittadino europeo, può avere ripercussioni sulla situazione dell'interessato o dei suoi familiari: tali conseguenze, tuttavia, non derivano dalla decisione di revoca in se, bensì da decisioni amministrative successive che possono essere adottate o meno.

Per tali ragioni l'Avvocato generale ritiene che, in sede di esame della proporzionalità della decisione di revoca della cittadinanza, il giudice nazionale non debba tener conto delle conseguenze indirette o meramente ipotetiche, se queste non possono, in ogni caso, condurlo ad annullare la decisione o a dichiarare che le autorità nazionali avrebbero dovuto astenersi dall'adottarla, ma, piuttosto, limitarsi a verificare che il provvedimento nazionale in questione 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.

Per quello che concerne, in particolare, l'art. 15, paragrafo 1, lettera c) della legge sulla cittadinanza olandese, l'Avvocato generale sottolinea, innanzitutto, come la sua applicazione non implichi necessariamente la perdita della cittadinanza dell'Unione, potendo riguardare cittadini del Regno dei Paesi Bassi che possiedono anche la cittadinanza di un altro Stato membro e risiedono in un paese terzo: nonostante la perdita della cittadinanza dei Paesi Bassi, tali persone conservano la qualità di cittadino dell'Unione.

In secondo luogo, che il paragrafo 5 del medesimo articolo contempla diverse possibilità d'interruzione del termine di dieci anni di residenza ininterrotta in un paese terzo, nessuna delle quali appare irragionevole o sproporzionata: si fa riferimento all'ottenimento di una dichiarazione relativa al possesso della cittadinanza dei Paesi Bassi, di un documento di viaggio o di una carta d'identità.

In terzo luogo, che la perdita della cittadinanza non è irreversibile, essendo possibile riottenerla a condizioni più favorevoli rispetto ad un cittadino che non l'ha mai posseduta.

Inoltre, l'accoglimento della tesi delle ricorrenti, secondo cui il giudice nazionale dovrebbe tenere conto delle circostanze personali in grado di dimostrare il mantenimento di un legame effettivo con i Paesi Bassi, comporterebbe serie conseguenze per quello che concerne la ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione, finendo con l'imporre al giudice nazionale la disapplicazione del motivo posto alla base della perdita della cittadinanza scelto dal legislatore, conformemente al diritto internazionale e senza violare il diritto dell'Unione, in favore di altri criteri di collegamento.

Com'è noto, invece, secondo giurisprudenza costante, spetta agli Stati membri determinare i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza.

Condividere tali argomentazioni comporterebbe altresì la violazione, da parte dell'Unione, dell'obbligo di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri, sancito all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, di cui la composizione della comunità nazionale costituisce indubbiamente un elemento essenziale⁹.

Da ultimo, sottolinea l'Avvocato generale, l'accoglimento della tesi sostenuta dalle ricorrenti porterebbe il giudice a dover determinare, senza indicazione precisa da parte del legislatore, quali sono i criteri di collegamento con lo Stato membro interessato, il loro grado d'intensità e la loro ponderazione: un impegno eccessivamente gravoso che esporrebbe i singoli situazioni di incertezza giuridica¹⁰.

Tali elementi inducono a ritenere che l'articolo 15, paragrafo 1, lettera c), della legge sulla cittadinanza olandese sia conforme al principio di proporzionalità, come tutelato nel diritto dell'Unione.

Una conclusione che non può essere inficiata dalla necessità di garantire il diritto di ogni persona al rispetto della vita privata e familiare, ai sensi dell'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, poiché tale legge non priva in alcun modo i cittadini olandesi che hanno perso la cittadinanza dei Paesi Bassi e dell'Unione del godimento di questi diritti.

Con riferimento, invece, alla questione pregiudiziale relativa ai minorenni, l'obiettivo di pubblico interesse perseguito dal legislatore, ossia quello di garantire o ripristinare l'unità della cittadinanza nella famiglia includendo al contempo la presa in considerazione dell'interesse superiore del minore, potrebbe, in linea di principio, giustificare la perdita, da parte di quest'ultimo, della cittadinanza di uno Stato membro, ed eventualmente della cittadinanza dell'Unione.

Il governo dei Paesi Bassi, sul punto, afferma che quando un genitore ha perso un legame effettivo con i Paesi Bassi si può ragionevolmente presumere che anche il figlio non abbia più legami effettivi con lo stesso.

L'Avvocato generale obietta, tuttavia, che non sempre l'unità della cittadinanza nella famiglia coincide con l'interesse superiore del minore e che, in particolare, i cittadini dell'Unione minorenni godono di questa qualità autonomamente: per questo motivo, nell'applicazione di una normativa di uno Stato membro che

⁹ In tal senso si è espresso anche l'Avvocato generale Poiares Maduro nelle conclusioni della causa *Rottmann*.

¹⁰ Per queste ragioni ritiene che, la Corte, qualora accogliesse la tesi delle ricorrenti, sarebbe chiamata a valutare la portata del principio di proporzionalità e indicare al giudice del rinvio i criteri di collegamento da prendere in considerazione.

comporta, per i minori cittadini di tale Stato, la perdita della cittadinanza nazionale nonché della cittadinanza dell'Unione, i minori devono poter beneficiare degli stessi diritti processuali e sostanziali riconosciuti ai maggiorenni.

Come il giudice del rinvio ha fatto notare, invece, i minori non hanno, contrariamente ai maggiorenni, la possibilità di evitare la perdita della cittadinanza richiedendo i documenti previsti dall'articolo 15, paragrafo 4, della legge sulla cittadinanza olandese. Tale articolo, infatti, si applica soltanto agli adulti.

Pertanto, omettendo di prevedere che l'interesse superiore del minore sia preso in considerazione in qualunque decisione che possa comportare la perdita della cittadinanza dell'Unione, salvo che in alcune ipotesi eccezionali previste dall'articolo 16, paragrafo 2, della legge sulla cittadinanza olandese, il legislatore olandese avrebbe ecceduto quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo dell'unità della cittadinanza all'interno della famiglia.

4. Per prima cosa, la Corte chiarisce che non occorre rispondere alla questione sollevata rispetto all'articolo 21 TFUE, non avendo le ricorrenti esercitato il loro diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione.

Riprende quindi alcuni passaggi della sentenza *Rottmann*, già citati dall'Avvocato generale: prima ribadisce che una situazione come quella del caso in esame, in cui dei cittadini dell'Unione, perdendo la cittadinanza di uno Stato membro, si ritrovano senza lo *status* conferito dall'articolo 20 TFUE e i diritti a esso correlati ricade, per la sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione, che gli Stati membri sono tenuti a rispettare.

Rammenta poi che, in tale contesto, è legittimo che uno Stato membro decida di proteggere il rapporto di solidarietà e di lealtà che intercorre con i propri cittadini, nonché la reciprocità di diritti e doveri che stanno alla base del vincolo di cittadinanza¹¹.

L'obiettivo perseguito dall'articolo 15, paragrafo 1, lettera c), della legge sulla cittadinanza è proprio quello d'impedire che ottengano o mantengano la cittadinanza dei Paesi Bassi persone che non abbiano un legame con il Regno; quello perseguito dall'articolo 16, paragrafo 1, lettera d), invece, ripristinare l'unità della cittadinanza all'interno della famiglia.

La Corte conferma che è altresì legittimo, per uno Stato membro, considerare la cittadinanza come espressione di un legame effettivo con i propri cittadini, e quindi ricollegare all'assenza o alla cessazione di tale legame la perdita della

¹¹ V. sentenza *Rottmann*, causa C-135/08, punto 51.

cittadinanza stessa; parimenti legittimo è voler tutelare l'unità della cittadinanza all'interno della famiglia.

Il criterio prescelto dal legislatore dei Paesi Bassi, basato sulla residenza abituale dei cittadini per un periodo ininterrotto di dieci anni al di fuori di tale Stato membro e dei territori a cui è applicabile il Trattato UE, è idoneo a riflettere l'assenza del legame effettivo, così come l'assenza di legame effettivo tra i genitori di un minore e il Regno dei Paesi Bassi implica, in linea di principio, l'assenza dello stesso tra il minore e lo Stato membro.

Peraltro, il legislatore dei Paesi Bassi considera 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, espressione della volontà di mantenere un legame effettivo con gli stessi: il rilascio di uno di tali documenti, infatti, interrompe il termine decennale previsto dall'articolo 15, paragrafo 1, lettera c) ed esclude la perdita della cittadinanza.

La Corte rileva quindi che il diritto dell'Unione non osta, in linea di principio, alla normativa di uno Stato membro che preveda, per motivi d'interesse generale, la perdita della sua cittadinanza, anche laddove comporti a sua volta la perdita dello *status* di cittadino dell'Unione: le autorità nazionali competenti e gli organi giurisdizionali devono però verificare se tale perdita rispetta il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina, sotto il profilo del diritto dell'Unione, sulla situazione dell'interessato e dei suoi familiari.

La perdita *ipso iure* della cittadinanza, in particolare, sarebbe incompatibile con il principio di proporzionalità qualora le norme nazionali pertinenti «*non consentissero, in nessun momento, un esame individuale delle conseguenze determinate da tale perdita, per gli interessati, sotto il profilo del diritto dell'Unione*»¹². Occorre quindi verificare se tali conseguenze incidano in modo sproporzionato, rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale, sul normale sviluppo della vita familiare e professionale.

Tra le circostanze da prendere in esame al fine di compiere detta valutazione ci sono, innanzitutto, le inevitabili limitazioni all'esercizio del diritto di libera circolazione e di soggiorno nel territorio degli Stati membri, che potrebbero rendere particolarmente difficile recarsi nei Paesi Bassi o in un altro Stato dell'Unione al fine di mantenere legami con i propri familiari o di esercitarvi l'attività professionale.

Quindi il fatto che l'interessato non potrebbe più rinunciare alla cittadinanza di uno Stato terzo, nonché il rischio di deterioramento della sicurezza o della libertà di movimento al quale sarebbe esposto data l'impossibilità di beneficiare, sul

¹² V. il punto 41 della sentenza in commento.

territorio dello Stato terzo in cui risiede, della protezione consolare ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera c), TFUE.

Per quello che concerne il minore, invece, occorre tenere conto di tutte quelle circostanze da cui risulti che la perdita della cittadinanza dei Paesi Bassi, determinata dalla 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 sue conseguenze, all'interesse superiore del minore, quale sancito dall'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

5. Con *Tjebbes* la Corte coglie l'occasione per aggiungere un nuovo tassello al quadro tratteggiato con le sentenze *Micheletti*¹³ e *Rottmann*, intervenendo nuovamente – e con una certa decisione – in un campo caratterizzato da un'ampia discrezionalità degli Stati membri¹⁴.

Viene ribadito ancora una volta che una situazione in cui dei cittadini dell'Unione, perdendo la cittadinanza di uno Stato membro, si ritrovano senza lo *status* conferito dall'articolo 20 TFUE e i diritti a esso correlati ricade, per la sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione.

Ledendo i diritti riconosciuti al cittadino europeo, la revoca si pone in contrasto con l'ordinamento comunitario, risultando con esso compatibile solo nell'ipotesi in cui trovi fondamento nella necessità di salvaguardare un interesse statale rilevante: è il caso, ad esempio, della tutela del rapporto di solidarietà e di lealtà che intercorre tra lo Stato e i cittadini, dell'effettività di tale legame, nonché dell'unità della cittadinanza all'interno della famiglia.

Gli Stati membri, pertanto, pur mantenendo piene competenze nel fissare i criteri attraverso cui attribuire la loro cittadinanza, risultano fortemente limitati per quello che concerne la sua revoca, visti gli effetti che essa produce.

L'esercizio di tali competenze può essere sottoposto a un controllo giurisdizionale: il giudice del rinvio è chiamato a verificare che la decisione di revoca rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina nella situazione dell'interessato e dei suoi familiari in rapporto al diritto

¹³ Corte di Giustizia, *Mario Vicente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, causa C-369/90, sentenza del 7 luglio 1992.

¹⁴ Cfr. S. Coutts, *Bold and Thoughtful: The Court of Justice Intervenes in Nationality Case Law: Case C-221/17 Tjebbes*, in «European Law Blog», 25 marzo 2019, europeanlawblog.eu. Per una critica della sentenza si vedano invece D. Kochenov, *The Tjebbes Fail*, in «European Papers», Vol. 4, 2019, n. 1, pp. 319-336; M. van den Brink, *Bold, but Without Justification? Tjebbes*, in «European Papers», Vol. 4, 2019, n. 1, pp. 409-415.

europeo, in aggiunta, ove necessario, all'esame di proporzionalità del provvedimento sotto il profilo del diritto nazionale¹⁵.

Se, come nel caso in esame, la revoca opera *ipso iure*, le autorità e gli organi giurisdizionali nazionali devono poter esaminare tali conseguenze in via incidentali ed eventualmente far riacquistare la cittadinanza all'interessato *ex tunc*.

Occorre garantire, in particolare, che la perdita della cittadinanza sia conforme al diritto al rispetto della vita familiare, sancito dall'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali, letto in combinato disposto con l'obbligo di tener conto dell'interesse superiore del minore, riconosciuto dall'articolo 24, paragrafo 2, della stessa.

In breve, al fine di determinare se la revoca della cittadinanza di uno Stato membro sia conforme al diritto dell'Unione è necessario, innanzitutto, prendere in esame il pubblico interesse all'origine di tale misura, e di conseguenza accertare che quest'ultima non abbia carattere arbitrario e sia idonea a conseguire l'obiettivo perseguito. Quindi, in secondo luogo, verificare il rispetto del principio di proporzionalità.

Com'è stato rilevato si tratta, in sostanza, di una pronuncia additiva, con cui si richiede alle autorità nazionali, amministrative e giurisdizionali degli Stati membri di condurre un ulteriore esame sulla decisione di revoca della cittadinanza secondo i criteri di valutazione dettati dalla Corte.

Sotto questo profilo, quindi, la sentenza in commento sembra riprendere la sentenza *Rottmann* più nella prospettiva della procedimentalizzazione della revoca della cittadinanza che sotto quello della valorizzazione dell'autonomia dello *status* di cittadino europeo¹⁶; d'altra parte, però, confermando e precisando la portata del controllo di proporzionalità su tale revoca – che si ricorda essere uno dei punti più sensibili delle competenze statali – sembra inserirsi in quel filone giurisprudenziale teso a rendere i principi generali del diritto dell'Unione europea parametro per valutare la legittimità delle norme statali, anche laddove il legame con il primo non appaia evidente.

¹⁵ Cfr. sul punto C. Morviducci, *I diritti dei cittadini europei*, III edizione, Torino, Giappichelli Editore, 2017, pp. 31-58; M. E. Bartoloni, *Competenze degli Stati membri e limiti posti dal diritto dell'Unione europea. Il caso Rottmann*, in «Diritti umani e diritto internazionale», 2010, p. 428 ss.

¹⁶ Così L. Marin, *La perdita della cittadinanza europea ai tempi di Brexit: la sentenza Tjebbes*, in «Quaderni costituzionali», 2-2019, pp. 466-469.