

Mariachiara Pepe

**Cittadini europei: to be or not to be?
Rottmann, dieci anni dopo.**

2020-4.3

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 dicembre 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

Dieci anni fa la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si pronunciava con la sentenza del 2 marzo 2010, sulla causa C-135/8 (Rottmann c. Freistaat Bayern)¹.

I fatti sono sicuramente noti, ma vale la pena di ricordarli.

Nel febbraio del 1999, il signor Rottmann, cittadino austriaco *iure sanguinis*, trasferendosi a Monaco di Baviera, ottenne dalle autorità tedesche la cittadinanza statale per naturalizzazione.

Perse quella del suo Paese d'origine, in quanto per l'ordinamento austriaco, il cittadino che, trasferitosi in un altro Stato, ottiene la consecutiva naturalizzazione, perde la cittadinanza austriaca.

Circa sei mesi dopo, le autorità cittadine di Monaco, vennero informate dalle autorità austriache di un precedente penale interessante il signor Rottmann, ovvero dell'esistenza di un mandato di arresto nazionale nei suoi confronti, emesso dal Tribunale regionale per le cause penali di Graz, dopo aver egli stesso subito un'azione penale.

Non avendo il signor Rottmann informato lo Stato tedesco dei propri precedenti penali, atto fraudolento compiuto proprio per ottenere la cittadinanza tedesca, gli fu revocata la naturalizzazione.

Il sig. Rottmann propose appello alla Corte amministrativa del Land di Baviera, secondo la quale, tuttavia, la revoca del provvedimento di naturalizzazione risultava conforme al diritto tedesco e non contrastava la legislazione europea, nonostante ciò rendesse apolide l'interessato.

Diverso l'atteggiamento e l'opinione della Corte Federale Amministrativa tedesca: in sede di ricorso in Cassazione, la Corte ha infatti posto in dubbio la conformità della normativa nazionale entrata in gioco, con il diritto europeo.

La Corte pose, dunque, alcuni quesiti pregiudiziali alla Corte di Giustizia Europea.

In particolare, il dubbio cadeva sul se il diritto comunitario ostasse ad una revoca della naturalizzazione decisa per motivi di frode, benché in sé legittimamente effettuata dal governo tedesco, in quanto essa, sposandosi con la perdita della cittadinanza austriaca posseduta in origine dal sig. Rottmann, avrebbe reso apolide quest'ultimo.

Nel caso di risposta affermativa, ci si chiedeva dunque se lo Stato membro, che si muove nella direzione della revoca, fintanto che essa

¹ La sentenza ECLI:EU:C:2010:104 si legge anche in questa rivista. Vedi Casi & Materiali 2010, FLADI 2010 2.4 ed anche FLADI 2010, 3.3 p. 64 ss.

comporta come conseguenza inevitabile la perdita anche di quella europea, dovrebbe astenersi totalmente o temporaneamente dall'ordinarla.

E ancora, se è lo Stato membro della cittadinanza d'origine, invece, ad essere tenuto a modificare il proprio diritto interno per evitare tale conseguenza.

La Corte di Giustizia Europea ha innanzitutto respinto la tesi, sostenuta dal Governo tedesco, secondo cui la revoca della naturalizzazione si traduce in una questione meramente interna alla Germania, indipendentemente dal nesso effettivamente esistente tra il criterio di acquisizione della cittadinanza tedesca stessa e l'esercizio del diritto alla libera circolazione e dunque indipendentemente dal nesso esistente con il diritto comunitario.

Si aggiunge la considerazione che, la perdita della cittadinanza nazionale, comporta la perdita dello *status* europeo e dunque la questione ricade pienamente nella sfera di competenza del diritto dell'Unione Europea.

«Con tutta evidenza, 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, che lo ponga [...] in una situazione idonea a cagionar il venir meno dello status conferito dall'art 17 CE e dei diritti ad esso correlato, ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione»².

Spetta dunque alla Corte valutare se i modi di acquisto e perdita della cittadinanza nazionale, così come determinati dalla legislazione interna dei singoli Stati, contrastino con l'ordinamento giuridico europeo.

Con tali premesse, poiché non deve essere compromesso il rapporto di lealtà che deve esistere tra Stato e cittadini, la Corte giudicò tuttavia legittima la revoca, elevando a motivo fondante della decisione la frode commessa dal signor Rottmann nei confronti dello Stato tedesco. La revoca tutela un interesse pubblico e in quanto tale è legittima.

A rafforzare tali tesi concorrevano la Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia del 1961 e la Convenzione del Consiglio di Europa sulla cittadinanza del 1997, le quali esplicitamente ammettono che una persona

² Par.42 sentenza Rottmann c. Freistaat Bayern, C-135/08.

possa essere privata della cittadinanza di uno Stato membro se l'ha ottenuta con un comportamento fraudolento.

La Corte ha posto l'accento anche sul principio di diritto internazionale generale secondo cui nessuno può essere arbitrariamente privato della propria cittadinanza, ma ha considerato che nel caso di specie la revoca è un atto legittimo e non arbitrario come conseguenza proprio dell'atto fraudolento da parte dell'interessato, legalmente accertato.³

Da non dimenticare, anzi centrale, è poi il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che la revoca determina sulla situazione dell'interessato. La revoca della naturalizzazione è in ogni caso legittima se proporzionata alla gravità dell'infrazione. In quel caso può anche comportare l'apolidia e il diritto dell'Unione non osta a tale conseguenza, anche se bisogna dare la possibilità all'interessato di recuperare la cittadinanza originaria.

La decisione va ponderata, dunque, cercando di bilanciare la tutela dell'individuo, in qualunque modo possibile, con la necessità dello Stato di far rispettare il proprio ordinamento giuridico interno e di salvaguardare l'interesse pubblico e civico.

Ecco le parole della Corte:

«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 dell'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine»⁴.

In questi termini, il rispetto del principio di proporzionalità rende necessaria la concessione di un termine temporale all'individuo su cui

³ Art. 15, n.2 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 : «Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza»

⁴ Punto 56, sentenza Rottmann.

ricade la sentenza di de-naturalizzazione, affinché si attivi per il recupero della cittadinanza originaria, contrastando la situazione di apolidia che in caso contrario verrebbe, per lui, a realizzarsi, in quanto, come ribadisce la Corte:

« [...] 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 alla revoca della naturalizzazione per il solo fatto che l'interessato non abbia recuperato la cittadinanza del suo Stato membro d'origine»⁵.

Sulla seconda questione pregiudiziale, per l'appunto, che cadeva sul dubbio se si possa considerare esistente un obbligo per il singolo Stato, nel caso di specie l'Austria, di reinterpretare le proprie norme interne o modificarle per far rivivere la cittadinanza originaria del soggetto che rischia altrimenti l'apolidia, la Corte ha mostrato un atteggiamento diverso.

Ha rifiutato di pronunciarsi sull'esistenza o meno di tale obbligo, fermandosi a sostenere semplicemente il rispetto del diritto dell'Unione senza alcuna ingerenza nel potere decisionale dello Stato in questione.

Centrale rimane il principio di proporzionalità su cui deve basarsi ogni scelta statale.

È facile notare come la Corte avesse già usato largamente il rinvio a tale principio cardine per valutare la conformità delle deroghe e restrizioni ai diritti dei cittadini, compiuti dagli Stati, con il diritto dell'Unione; ciò si è tradotto in una limitazione graduale della discrezionalità degli Stati nell'applicazione dei criteri di attribuzione o revoca della propria cittadinanza.

Si potrebbe criticare, tuttavia, l'ingerenza della Corte se si fa riferimento all'art.17 n.1 TCE e 20 par. 1 dell'attuale TUE che chiaramente riconoscono la sovranità statale in materia.

La Corte ha stabilito il primato del diritto dell'Unione e l'importanza dello *status* europeo mirando a una maggiore democraticità e integrazione europea. Lontana, appare l'emanazione di norme comuni che individuino chiaramente i limiti alle competenze statali in materia di attribuzione e revoca della cittadinanza nazionale, così come lontana appare

⁵ Punto 57, sentenza Rottmann.

l'affermazione di una cittadinanza europea che garantisca una volta per tutte uno *status* per i cittadini europei che va oltre a quello nazionale e che osti dunque all'apolidia innanzitutto dei cittadini europei *iure sanguinis*.

Secondo alcuni, la Corte di Giustizia non avrebbe dovuto permettere l'apolidia dell'interessato, facendo sopravvivere una cittadinanza europea rispetto a quella tedesca, legittimamente revocata.

Sarebbe stato il primo passo verso una cittadinanza europea di tipo federale.

Lecito è tuttavia chiedersi se un passo così importante poteva operararlo un giudice, la Corte di Giustizia, con una decisione che avrebbe un po' tradito la lettera del Trattato di Lisbona che sancisce il principio di dipendenza della cittadinanza europea da quella nazionale del singolo Stato membro.

La risposta rimane ad oggi negativa.

Una soluzione all'apolidia, così come al deficit di inclusione, se si pensa ai tanti casi il cui fulcro è dato sempre dalla cittadinanza europea, ma contrassegnato dal particolare che i soggetti interessati derivano da Paesi terzi, potrebbe essere quella di costituire una cittadinanza europea senza base sulla nazionalità?

La Corte di Giustizia ha chiarito che questa strada non è percorribile per via giudiziaria e non può essere decisa dalla Corte stessa.

Resta la via politica. Ma gli Stati membri sarebbero disposti ad accettare una cittadinanza europea autonoma? La Costituzione francese del 1791, ad esempio, prevedeva una naturalizzazione automatica degli stranieri dopo cinque anni di residenza sul territorio dello Stato di riferimento. Varie sono le vie perseguibili.

Non si ha una risposta, tuttavia la sentenza Rottmann segna in ogni caso un passo avanti: non si arriva ad una cittadinanza federale, forte è ancora il sentimento nazionalistico, ma di certo ha aperto la strada per nuove riflessioni e ha sottolineato il limite posto ai Paesi membri anche circa la materia della cittadinanza, oltre che a richiamare la preoccupazione verso il tema dell'apolidia.

Date queste riflessioni, lecito è chiedersi se sia possibile pensare ad una retromarcia, a cambiare manovra, partendo magari da una cittadinanza europea autonoma come punto di partenza per ribaltare il destino dell'Europa, che a tratti sembra essere già segnato verso il declino. Può ancora crearsi un *demos* europeo?