



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 2/2019

1. CONSEQUENZE DELLA PERDITA DELLA CITTADINANZA NAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA E RISPETTO DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ: LA CORTE DI GIUSTIZIA RITIENE INSUFFICIENTE IL CRITERIO DEL LEGAME EFFETTIVO E CONTINUATO NEL TEMPO E SEMBRA ANDARE OLTRE LA SENTENZA *ROTTMANN*?

[M.G. Tjebbes, G.J.M. Koopman, E. Saleh Abady, I. Duboux, c. Minister van Buitenlandse Zaken \(Causa C-221/17\) sentenza della Corte di giustizia \(Grande Sezione\) del 12 marzo 2019 \(ECLI:EU:C:2019:189\)](#)

Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell'Unione europea – Articolo 20 TFUE – Articoli 7 e 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Cittadinanze di uno Stato membro e di uno Stato terzo – Perdita ipso iure della cittadinanza di uno Stato membro e della cittadinanza dell'Unione – Conseguenze – Proporzionalità.

L'articolo 20 TFUE, letto alla luce degli articoli 7 e 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa di uno Stato membro, come quella di cui al procedimento principale, che prevede, a determinate condizioni, la perdita *ipso iure* della cittadinanza di tale Stato membro comportando, nel caso di persone che non sono in possesso anche della cittadinanza di un altro Stato membro, la perdita del loro status di cittadino dell'Unione europea e dei diritti ad esso correlati, a condizione che le autorità nazionali competenti, inclusi, se del caso, gli organi giurisdizionali nazionali, possano esaminare, in via incidentale, le conseguenze di tale perdita della cittadinanza e, eventualmente, far riacquistare *ex tunc* la cittadinanza agli interessati, in occasione della domanda, da parte dei medesimi, di un documento di viaggio o di qualsiasi altro documento comprovante la loro cittadinanza. Nell'ambito di siffatto esame, tali autorità e organi giurisdizionali devono verificare se la perdita della cittadinanza dello Stato membro interessato, che comporta quella dello status di cittadino dell'Unione, rispetti il principio di proporzionalità con riferimento alle conseguenze che essa determina sulla situazione di ogni interessato e, se del caso, dei suoi familiari, sotto il profilo del diritto dell'Unione.

La sentenza in oggetto origina da una domanda di pronuncia pregiudiziale rivolta alla Corte di giustizia, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato dei Paesi Bassi e

concernente l'interpretazione degli articoli 20 e 21 TFUE nonché l'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. La causa principale, dinanzi al Consiglio di Stato, riguardava una controversia tra le signore Tjebbes, Koopman, Saleh Abady e Duboux, da una parte, e il Ministero degli Affari esteri dei Paesi Bassi, dall'altro, che aveva rifiutato di esaminare le loro rispettive domande di rilascio di un passaporto nazionale, in quanto aveva constatato che le signore in questione avessero perso *ipso iure* la cittadinanza dei Paesi Bassi a norma degli articoli 15, paragrafo 1, lettera c), o dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera d), della legge sulla cittadinanza. Dopo i reclami avverso le decisioni del ministro e i ricorsi presso il Tribunale dell'Aia, le signore avevano separatamente proposto appello dinanzi al Consiglio di Stato.

Nel corso delle cause principali dinanzi al Consiglio di Stato dei Paesi Bassi, quest'ultimo ha sviluppato degli importanti quesiti concernenti la compatibilità della perdita *ipso iure* della cittadinanza dei Paesi Bassi, prevista dagli articoli 15 e 16 della legge sulla cittadinanza dei Paesi Bassi, con il diritto dell'Unione europea, in particolare con gli articoli 20 e 21 TFUE, letti alla luce della sentenza *Rottmann* ([sentenza del 2 marzo 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104](#)), e con il principio di proporzionalità. Le specifiche disposizioni della legge sulla cittadinanza dei Paesi Bassi, infatti, prevedono la perdita della stessa se un maggiorenne, che possiede anche una cittadinanza straniera insieme a quella dei Paesi Bassi, per un periodo ininterrotto di dieci anni ha avuto la sua residenza principale fuori dai Paesi Bassi, o se un minore è figlio di un padre o una madre che hanno perso la cittadinanza dei Paesi Bassi per il ricorrere della condizione di cui sopra. La stessa normativa in oggetto prevede anche delle specificazioni, nella misura in cui non si considerano interrotti i dieci anni di residenza principale all'estero dall'aver risieduto in via principale nei Paesi Bassi per un periodo inferiore ad un anno, rilevando così, al fine dell'interruzione del periodo necessario alla perdita della cittadinanza, solo i periodi di residenza principale nei Paesi Bassi superiori ad un anno nell'arco dei dieci. Allo stesso tempo, la normativa sulla cittadinanza dei Paesi Bassi prevede che tale periodo risulta invece interrotto anche dal rilascio di una dichiarazione sul possesso della cittadinanza dei Paesi Bassi o di un documento di viaggio o carta d'identità dei Paesi Bassi. Dal giorno del rilascio di uno di essi, infatti, inizia a decorrere un nuovo periodo di dieci anni.

In base ad una prima analisi, il Consiglio di Stato si riteneva convinto della conformità dell'articolo 15, paragrafo 1, lettera c) della legge sulla cittadinanza al principio di proporzionalità nonché della sua compatibilità con gli articoli 20 e 21 TFUE. Infatti, secondo il supremo giudice amministrativo olandese la previsione di un periodo di dieci anni di residenza all'estero prima che si possa perdere la cittadinanza dei Paesi Bassi sarebbe sufficiente a supporre che gli interessati non abbiano più alcun legame con lo Stato membro in questione e quindi con l'Unione europea. Inoltre, la stessa normativa nazionale in oggetto prevede anche delle possibilità di poter mantenere la cittadinanza dei Paesi Bassi in modo molto semplice, attraverso l'interruzione del periodo di dieci anni di residenza all'estero, mediante la residenza di almeno un anno nei Paesi Bassi o nell'Unione o una dichiarazione sul possesso della cittadinanza ricevuta dalle autorità olandesi o un documento di viaggio o una carta d'identità.

Maggiori dubbi, invece, permanevano, in capo al Consiglio di Stato, con riguardo alla conformità dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera d), della legge sulla cittadinanza con il principio di proporzionalità. Infatti, il Consiglio di Stato si chiede se sia proporzionato revocare a un minore lo *status* di cittadino dell'Unione, e i diritti a esso correlati, unicamente al fine di preservare l'unità della cittadinanza all'interno della famiglia, e quale peso abbia al

riguardo l'interesse superiore del minore, di cui all'articolo 24, paragrafo 2, della Carta. In tali circostanze, il minore potrebbe ben poco per il mantenimento della propria cittadinanza dei Paesi Bassi, visto che non esistono dei meccanismi simili a quelli applicabili al maggiorenne per interrompere, ad esempio, il decorso del decennio ininterrotto di residenza in uno Stato straniero. In virtù di tali considerazioni, quindi, il Consiglio di Stato ha ritenuto la conformità dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera d) della legge sulla cittadinanza dei Paesi Bassi con il principio di proporzionalità non chiaramente dimostrata.

In base a quanto precede, il Consiglio di Stato olandese si è rivolto alla Corte di giustizia affinché questa si esprimesse sulla compatibilità delle specifiche disposizioni sulla perdita *ipso iure* della cittadinanza nazionale, e se del caso di quella europea, con gli articoli 20 e 21 TFUE, anche alla luce dell'articolo 7 della Carta, soprattutto a causa della mancanza di un esame individuale rispetto al principio di proporzionalità delle conseguenze della perdita della cittadinanza sotto il profilo del diritto dell'Unione europea.

Preliminarmente alle risposte, la Corte di giustizia ha ricordato che gli Stati membri, seppur nell'esercizio della loro competenza in materia di cittadinanza, devono comunque rispettare il diritto dell'Unione, così come affermato precedentemente nella già ricordata sentenza *Rottmann* (Per un commento a tale sentenza, si veda, M. E. BARTOLONI, *Competenza degli Stati in materia di cittadinanza e limiti posti dal diritto dell'Unione europea: il caso Rottmann*, in *Dir. um. dir. int.*, 2010, p. 423 ss.; D. KOCHENOV, *Case C-135/08 Janke Rottmann*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2010, p. 1831 ss.; F. FABBRINI, *La Corte di giustizia europea e la cittadinanza dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, p. 702 ss.). Ciò perché la situazione dei cittadini UE che possiedono la cittadinanza di un solo Stato membro e che, con la perdita di essa, si ritrovano senza lo *status* conferito dall'articolo 20 TFUE e i diritti a esso correlati ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'UE (punto 32, della sentenza in commento).

In ogni caso, il giudice UE ha affermato che il legislatore olandese, con la previsione della normativa sui maggiorenni, ha inteso introdurre un regime volto a evitare gli effetti indesiderati del possesso di più cittadinanze. A tal proposito, infatti, lo stesso governo olandese avrebbe precisato che uno degli obiettivi della legge sulla cittadinanza è impedire che ottengano o mantengano la cittadinanza dei Paesi Bassi persone che non abbiano o non abbiano più alcun legame con il Regno dei Paesi Bassi. In considerazione dell'obiettivo dichiaratamente perseguito dalla normativa nazionale in questione, ossia il mantenimento della cittadinanza olandese basato sull'esistenza di un legame effettivo con tale ordinamento, la Corte di giustizia ha ritenuto che il criterio scelto dalla normativa nazionale per la perdita della cittadinanza nazionale *ipso iure* rifletta esattamente l'assenza di un tale legame effettivo. Analogamente, anche l'assenza di un legame effettivo tra i genitori di un minore e il Regno dei Paesi Bassi implicherebbe, in linea di principio, l'assenza di un tale legame tra il minore e lo Stato membro in questione. A supporto di tali affermazioni, tra l'altro, la Corte di giustizia ha affermato che la legittimità, in via di principio, della perdita della cittadinanza di uno Stato membro nelle situazioni previste, nel caso specifico, dalla normativa olandese sarebbe corroborata da due strumenti internazionali, quali la convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia, che prevede che un individuo possa perdere la cittadinanza di uno Stato contraente, purché non diventi apolide, e la convenzione sulla cittadinanza, che prevede che uno Stato membro possa contemplare la perdita della propria cittadinanza, nel caso di un maggiorenne, qualora manchi qualsiasi legame effettivo tra tale Stato e un cittadino che risieda abitualmente all'estero e, nel caso di un minore, per il figlio i cui genitori perdano la cittadinanza di detto Stato (punto 37 della

sentenza in commento). Inoltre, sempre secondo la Corte di giustizia, la legittimità della normativa olandese in oggetto sarebbe rafforzata dal fatto che la stessa preveda espressamente dei meccanismi di interruzione dei dieci anni ininterrotti di residenza all'estero necessari per la perdita *ipso iure* della cittadinanza olandese, quali ad esempio il già menzionato 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. Secondo il legislatore olandese, infatti, il rilascio di uno di tali documenti interrompe il suddetto periodo ed esclude quindi la perdita della cittadinanza dei Paesi Bassi, considerando che la persona in questione, così facendo, intenderebbe mantenere un legame effettivo con il Regno dei Paesi Bassi. Sulla base di tali considerazioni, la Corte di giustizia ha considerato conforme al diritto dell'UE la normativa di uno Stato membro che preveda, per motivi di interesse generale, la perdita della sua cittadinanza, anche quando tale perdita comportasse allo stesso tempo anche quella dello status di cittadino dell'Unione per l'interessato. Una tale affermazione del giudice UE si pone in assoluta coerenza con le conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi nella causa di specie, allorché quest'ultimo ha affermato che la cittadinanza è espressione di un legame effettivo tra uno Stato membro e i propri cittadini, non ritenendo così 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 sufficientemente lungo ([conclusioni dell'AG Mengozzi](#), nella causa in commento, punti 53-54).

La Corte di giustizia è sembrata essere più sorprendente, rispetto alle conclusioni dell'Avvocato generale, per quanto riguarda la verifica del rispetto del principio di proporzionalità rispetto alle conseguenze che la perdita della cittadinanza nazionale, qualora comporti la perdita dello status di cittadino dell'Unione, determini sulla situazione dell'interessato e dei suoi familiari sotto il profilo del diritto UE. Secondo la Corte di giustizia, infatti, la perdita *ipso iure* della cittadinanza sarebbe incompatibile con il principio di proporzionalità se le norme nazionali pertinenti non consentissero un esame individuale delle conseguenze determinate da tale perdita sotto il profilo del diritto UE. Il giudice UE ha così affermato che, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, in cui la perdita della cittadinanza nazionale avviene *ipso iure*, e comporta la perdita dello status di cittadino dell'Unione, le autorità e gli organi giurisdizionali nazionali competenti devono poter esaminare, in via incidentale, le conseguenze di tale perdita di cittadinanza e, se del caso, far riacquistare *ex tunc* la cittadinanza all'interessato, in occasione della domanda di un documento di viaggio o qualsiasi altro documento che attesti la sua cittadinanza (punto 42 della sentenza in commento). Secondo il giudice UE, le autorità nazionali a vario livello competenti dovrebbero procedere in tali casi ad una valutazione della situazione individuale dell'interessato e della sua famiglia al fine di determinare se la perdita della cittadinanza dell'Unione avesse conseguenze che inciderebbero in modo sproporzionato, rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale, sullo sviluppo normale della sua vita familiare e professionale. Infatti, a seguito della perdita *ipso iure* della cittadinanza dei Paesi Bassi, e dello status di cittadino dell'UE, l'interessato sarebbe esposto a limitazioni nell'esercizio del suo diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Il controllo sul rispetto del principio di proporzionalità, quindi, renderebbe possibile il riacquisto *ex tunc* della cittadinanza nazionale, e dell'UE, dell'interessato in qualsiasi momento, mediante la semplice presentazione della domanda di un qualsiasi documento che attesti la sua cittadinanza, senza, quindi, dover osservare alcun particolare

limite temporale, come imposto invece dalla normativa nazionale dei Paesi Bassi sulla cittadinanza.

Con tali affermazioni, la Corte di giustizia si è forse spinta un po' oltre nell'analisi del rispetto del principio di proporzionalità da parte della normativa nazionale olandese sulla perdita della cittadinanza. Ciò è piuttosto palese avuto riguardo alle conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi, e forse anche con riguardo alle affermazioni del giudice UE nella sentenza *Rottmann*. Infatti, l'Avvocato generale Mengozzi ha ritenuto che la normativa olandese sulla perdita della cittadinanza nazionale non violasse il principio di proporzionalità, come tutelato nel diritto dell'Unione, visto che il legislatore olandese ha previsto un criterio di mantenimento della cittadinanza dei Paesi Bassi basato su un intervallo temporale, anche piuttosto ampio, all'interno del quale il cittadino nazionale possa manifestare la propria intenzione di conservare il legame effettivo con i Paesi Bassi, e quindi la cittadinanza. In caso contrario, è piuttosto naturale ritenere che tale legame sia venuto meno. Tali presunzioni, secondo l'Avvocato generale Mengozzi, non sembrerebbero andare oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito dal legislatore dei Paesi Bassi (punto 100 delle conclusioni). Inoltre, a ciò bisogna aggiungere che la perdita della cittadinanza olandese, e dell'eventuale *status* di cittadino dell'Unione, non sia irreversibile. Infatti, la stessa normativa olandese in oggetto prevede espressamente che quando una persona perde la cittadinanza dei Paesi Bassi può ottenerla di nuovo a condizioni più favorevoli rispetto a un cittadino che non ha mai posseduto la cittadinanza dei Paesi Bassi. Nello specifico, la cittadinanza olandese potrà essere recuperata stabilendosi per almeno un anno nei Paesi Bassi.

La possibilità di riacquistare la cittadinanza olandese appena persa, e quindi recuperare i diritti connessi allo *status* di cittadino dell'Unione, contribuisce alla proporzionalità della normativa nazionale olandese, in linea con quanto affermato dalla Corte di giustizia al punto 56 della sentenza *Rottmann*. Il riacquisto *ex tunc* della cittadinanza olandese, e quindi di quella UE, in qualsiasi momento, senza rispettare alcun limite temporale, invece, esporrebbe senz'altro a delle situazioni di incertezza giuridica, anche con riguardo alle circostanze personali che, caso per caso, dimostrerebbero che gli interessati avessero mantenuto un legame effettivo con i Paesi Bassi. È fortemente in dubbio che gli elementi che la Corte di giustizia ha considerato necessari, per stabilire se la revoca della cittadinanza fosse compatibile con il principio di proporzionalità, nella sentenza *Rottmann*, possano applicarsi *sic et simpliciter* alla causa in commento, in virtù del fatto che nella prima sentenza si trattava di una revoca della cittadinanza in seguito ad una frode e soprattutto l'effetto di tale revoca era l'apolidia del soggetto interessato. Nella sentenza in commento, sebbene l'effetto fosse la perdita anche della cittadinanza dell'Unione, e dei diritti ad essa connessi, le ricorrenti conservavano comunque la cittadinanza dello Stato terzo nonché la possibilità di riacquistare la cittadinanza dei Paesi Bassi e dell'UE a condizioni più favorevoli. Di conseguenza, le condizioni nella causa in commento sono indubbiamente meno emergenziali rispetto ai fatti della causa *Rottmann*, per ciò stesso le soluzioni suggerite dal giudice UE, nella causa di specie, sono eccessivamente garantiste nei confronti delle ricorrenti, tenuto conto della loro negligenza nel mantenere la cittadinanza olandese. Inoltre, coerentemente con quanto affermato dall'Avvocato generale Mengozzi, il criterio del legame effettivo con lo Stato di cittadinanza sembrerebbe evincersi anche dalla relazione esplicativa della Convenzione europea sulla cittadinanza, il cui punto 71 indica che la prova dell'assenza di qualsiasi legame effettivo con uno Stato contraente può risultare in particolare dal mancato assolvimento di una richiesta di documenti di identità o

di viaggio o di una dichiarazione che esprima il desiderio di conservare la cittadinanza dello Stato contraente. Qualcosa di simile, se non di identico, a quanto previsto dalla normativa olandese in oggetto.

Il criterio del legame effettivo, scelto dall'ordinamento olandese, è senz'altro tra i più obiettivi possibili, e la sua declinazione in termini temporali non è per niente estranea alla normativa UE in materia di cittadinanza europea, come dimostra il sistema di tutele crescenti al crescere della permanenza e del soggiorno di cittadini dell'UE nel territorio di un altro Stato membro. Un tale criterio, sebbene criticabile per altri aspetti (si pensi al ricorso a tale criterio nella sua declinazione temporale anche per l'accesso dei cittadini UE alle prestazioni sociali in altri Stati membri, ai sensi della direttiva 38/2004. Si veda, M. MESSINA, *I cittadini europei inattivi e le condizioni per l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale in uno Stato membro ospitante: quale lezione dall'ordinamento USA?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 3, 2018, p. 44 ss.), rimane pur sempre sufficientemente obiettivo per la valutazione delle norme nazionali sulla perdita o l'acquisto della cittadinanza in funzione dei loro effetti sul godimento dei diritti derivanti dall'ordinamento dell'Unione (sull'argomento, si veda, in generale, S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, 2017). La sentenza della Corte di giustizia nella causa in commento, invece, sembra essere andata troppo oltre con riguardo al controllo che le autorità o organi giurisdizionali nazionali competenti devono effettuare con riferimento alle conseguenze che la perdita della cittadinanza nazionale e UE determina sulla situazione di ogni interessato. Infatti, l'eventuale riacquisto *ex tunc* della cittadinanza non è subordinato ad alcun criterio o condizione, a differenza di quanto la stessa Corte aveva affermato nella sentenza *Rottmann*, in cui il giudice UE non aveva escluso del tutto l'importanza dell'elemento tempo, in particolare, nella causa di specie, quello trascorso tra la decisione di naturalizzazione e quella di revoca, ai fini del mantenimento o meno della cittadinanza di uno Stato membro, e quindi di quella europea.

MICHELE MESSINA