



MASSIMO FRANCESCO ORZAN*

DA *ROTTMANN A TJEJBES E.A.*: RIFLESSIONI SULLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA IN MATERIA DI CITTADINANZA EUROPEA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. In principio fu *Rottmann*... – 2.1. Le conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro. – 2.2. La sentenza *Rottmann*: il test di proporzionalità in concreto – 3. La prassi delle giurisdizioni nazionali successiva alla sentenza *Rottmann*. – 4. Tra *Rottmann* e *Tjebbes e.a.*: la sentenza *Delhigne* e il test di proporzionalità in astratto. – 5. Le conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi nella causa *Tjebbes e.a.*: test di proporzionalità in astratto v. test di proporzionalità in concreto. – 6. La sentenza *Tjebbes e.a.*: profili problematici e critica al test di proporzionalità in concreto. – 7. *Segue*: La questione dell'applicabilità dei principi desumibili dalla sentenza *Tjebbes e.a.* alla *Brexit*. – 8. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Il processo di trasformazione in corso nella comunità internazionale ormai da qualche decennio ha portato ad una progressiva limitazione delle competenze degli Stati, anche in materie tradizionalmente considerate come rientranti tra le loro prerogative esclusive. Tra queste materie spicca per importanza la cittadinanza in ragione del fatto che, esprimendo l'appartenenza dell'individuo all'organizzazione sociale e all'ordinamento giuridico di uno Stato, essa ha per lungo tempo costituito una materia sottratta a qualunque tipo di intervento o limitazione proveniente dall'esterno¹. Tuttavia, negli ultimi anni, l'acuirsi del fenomeno terroristico sta inducendo alcuni Stati a sviluppare politiche di contrasto al fenomeno dei cd. *foreign fighters* implicanti la perdita della cittadinanza. Questa

* Referendario, Tribunale dell'Unione europea. Le opinioni espresse sono personali e non possono essere riferite all'Istituzione cui l'autore appartiene.

¹ Sullo sviluppo del diritto internazionale convenzionale in questa materia, si vedano A. DEL VECCHIO, *La perdita della cittadinanza come misura contro il terrorismo*, in A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Napoli, 2018, p. 25 ss.; S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, 2017, p. 83 ss.; L. PANELLA, *Immigrazione e cittadinanza nazionale*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino, 2014, p. 184 ss.; P. GARGIULO, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2012; L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Napoli, 2008.

prassi recente solleva una serie di questioni in ragione precisamente dell'esistenza di obblighi derivanti dal diritto internazionale in siffatta materia².

Malgrado queste difficoltà contingenti, è utile rilevare che nel processo di trasformazione della nozione di cittadinanza in senso classico devono poi ascrivere nuovi *status* riconosciuti agli individui, status che sono il risultato della ridefinizione di tale nozione. Da questo punto di vista, ad esempio in ambito europeo, l'istituzione con il Trattato di Maastricht della cittadinanza europea ha rappresentato una delle forme più interessanti di ridefinizione della nozione di cittadinanza. Infatti, oggi gli artt. 9 TUE e 20 TFUE stabiliscono che un cittadino di uno Stato membro sia anche cittadino dell'Unione, fermo restando che, pur conferendo ai suoi beneficiari diritti e doveri, la cittadinanza europea si aggiunge a quella di uno Stato membro e dipende da essa.

La sentenza del 12 marzo 2019, *Tjebbes e.a.*³, resa nell'ambito di una domanda pregiudiziale sollevata dal Consiglio di Stato dei Paesi Bassi, offre l'occasione per una riflessione sulla cittadinanza europea⁴ e, segnatamente, nell'ipotesi in cui tale cittadinanza sia persa in conseguenza della perdita di quella di uno Stato membro. Al fine di mettere in luce i profili più interessanti della citata pronuncia, è opportuno ricordare la precedente sentenza *Rottmann*⁵, alla quale l'Avvocato generale (AG) Mengozzi ha fatto ampiamente riferimento, non senza alcuni rilievi critici, nelle conclusioni presentate nella causa *Tjebbes e.a.*⁶. In proposito, sarà dato anche conto della prassi giurisprudenziale di alcuni Stati membri successiva alla sentenza *Rottmann* nonché di un'altra pronuncia, resa dalla Corte nel 2015, nel caso *Delvigne*⁷. Come si avrà modo di evidenziare, le sentenze *Rottmann* e *Tjebbes e.a.* presentano elementi di continuità in relazione al test di proporzionalità richiesto dalla Corte alle giurisdizioni e alle autorità degli Stati membri, qualora la perdita della cittadinanza di uno Stato membro causi anche la perdita della cittadinanza europea. Al contrario, nella sentenza *Delvigne*, seppur nell'ambito di una diversa problematica, ossia quella della perdita del diritto di voto, la Corte ha utilizzato il test di proporzionalità in un modo differente.

² In argomento v. A. DEL VECCHIO, *La perdita della cittadinanza*, cit., p. 32 ss.; L. PANELLA, *Cittadinanza e forme alternative di tutela degli immigrati nel diritto internazionale*, in L. BONFIELD, G. CATALDI, N. PARISI, P. VENTURI (a cura di), *Immigrazione e diritto alla cittadinanza. Immigration and Right to Nationality*, Napoli, 2015, p. 239 ss.; ID., *La revoca della cittadinanza nel quadro della lotta al terrorismo internazionale*, in questa *Rivista*, 2015, p. 457 ss.

³ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 12 marzo 2019, Causa C-221/17, *Tjebbes e.a.*, EU:C:2019:189.

⁴ In generale sulla cittadinanza europea v. R. CAFARI PANICO, *Identità nazionale e identità personale*, in *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status*, cit., p. 215 ss.; R. SILVA DE LAPUERTA, *La citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence de la Cour de justice*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 903 ss.; A. VON BOGDANDY, F. ARNDT, *European Citizenship*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*; U. VILLANI, *Cittadinanza dell'Unione europea, libertà di circolazione e di soggiorno e diritti fondamentali*, in AA.VV. (a cura di), *L'integrazione europea sessant'anni dopo i Trattati di Roma*, Milano, 2018, p. 48 ss.; S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza*, cit.; S. CARRERA NUÑEZ, G.-R. DE GROOT (eds.), *European Citizenship at the Crossroad. The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*, Oisterwijk, 2015; B. NASCIBENE, *Le droit de la nationalité et le droit des organisations d'intégration régionale. Vers de nouveaux statuts de résidents?*, in *Recueil des cours*, 2014, t. 367, p. 253; R. CLERICI, *Freedom of States to Regulate Nationality: European versus International Court of Justice?*, in N. BOSCHIERO, T. SCOVAZZI, C. PITEA, C. RAGNI (eds.), *International Courts and the Development of International Law: Essays in Honor of Tullio Treves*, Berlin, 2013, p. 839; E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011; M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE (a cura di), *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006.

⁵ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 2 marzo 2010, Causa C-135/08, *Rottmann*, EU:C:2010:104.

⁶ Cfr. le conclusioni presentate il 12 luglio 2018 dall'AG Mengozzi, Causa C-221/17, *Tjebbes e.a.*, EU:C:2018:572.

⁷ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 2015, Causa C-650/13, *Delvigne*, EU:C:2015:648.

2. *In principio fu Rottmann...*

Com'è noto, nella causa *Rottmann* si è posta per la prima volta la questione dell'ampiezza del potere discrezionale degli Stati membri a determinare i propri cittadini. Il sig. Rottmann, nato cittadino austriaco, e divenuto cittadino europeo al momento dell'adesione dell'Austria all'Unione europea nel 1995, aveva presentato domanda di naturalizzazione in Germania. Agli inizi del 1999, il sig. Rottmann otteneva la cittadinanza tedesca, ma contestualmente perdeva quella austriaca conformemente alla legislazione austriaca in materia di cittadinanza. In seguito, le autorità tedesche venivano informate da quelle 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. Alla luce di tali informazioni, le autorità tedesche revocavano la naturalizzazione in quanto il sig. Rottmann aveva taciuto il procedimento d'indagine pendente in Austria, ottenendo la cittadinanza tedesca con l'inganno. La decisione delle autorità tedesche ha dato luogo a un contenzioso amministrativo che ha indotto la Corte amministrativa federale tedesca a sollevare due questioni. In primo luogo, la Corte tedesca ha domandato se il diritto dell'Unione ostasse alla conseguenza giuridica della perdita della cittadinanza europea derivante dal fatto che la revoca, in sé legittima ai sensi del diritto nazionale, di una naturalizzazione come cittadino di uno Stato membro ottenuta con l'inganno produceva l'effetto, in combinazione con la normativa nazionale sulla cittadinanza di un altro Stato membro, di rendere apolide l'interessato. In secondo luogo, in caso di risposta affermativa al primo quesito, la Corte tedesca ha chiesto se lo Stato membro che ha naturalizzato il cittadino dell'Unione e che intendeva revocare la naturalizzazione ottenuta in modo fraudolento dovesse, nel rispetto del diritto dell'Unione, astenersi totalmente o temporaneamente da tale revoca, qualora o fintanto che quest'ultima abbia come giuridica conseguenza la perdita della cittadinanza dell'Unione, oppure se lo Stato membro della precedente cittadinanza fosse tenuto, nel rispetto del diritto dell'Unione, ad interpretare ed applicare o anche a modificare il proprio diritto nazionale in modo da evitare il prodursi della suddetta conseguenza.

2.1. *Le conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro*

Ora, al di là della specificità del caso in esame, come osservato dall'AG Poiares Maduro, la questione che in sostanza poneva il giudice del rinvio era quella di comprendere se il potere degli Stati membri di fissare le condizioni di acquisto della propria cittadinanza potesse essere esercitato al di fuori di ogni controllo da parte dell'ordine giuridico dell'Unione o se, in ragione del fatto che dal godimento della cittadinanza di uno Stato membro discende quella dell'Unione europea, ciò avesse un'incidenza sulla potestà legislativa di tale Stato⁸.

Nelle sue conclusioni, dopo avere ricordato che la Corte aveva già giudicato che le questioni rientranti nell'ambito della competenza nazionale devono essere disciplinate dagli

⁸ Cfr. le conclusioni presentate il 30 settembre 2009 dall'AG Poiares Maduro, Causa C-135/08, *Rottmann*, EU:C:2009:588, pt. 1.

Stati membri nel rispetto del diritto dell'Unione⁹, e che tale soluzione doveva essere accolta anche per quanto riguarda la disciplina delle condizioni di acquisto e di perdita della cittadinanza nazionale, l'AG Poiares Maduro ha esaminato le questioni nel merito.

Con riguardo alla prima, relativa alla perdita della cittadinanza tedesca, dopo avere ricordato alcune convenzioni internazionali in materia di lotta all'apolidia che ammettono la riduzione a questo stato nell'ipotesi in cui la cittadinanza sia stata acquisita con operazioni fraudolente o false informazioni, l'AG ha osservato che il fatto che uno Stato revochi la cittadinanza ottenuta con l'inganno risponde a un interesse legittimo, ossia la necessità di accertare la lealtà dei propri cittadini. Da ciò, l'AG ha concluso che un individuo che durante il processo di acquisto della cittadinanza fornisca intenzionalmente informazioni false non può essere considerato leale nei confronti dello Stato che ha scelto.

Con riguardo alla seconda questione, ossia la reviviscenza della cittadinanza austriaca, l'AG ha concluso che il diritto dell'Unione 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. L'AG ha sottolineato che una decisione differente avrebbe significato ignorare che la perdita della cittadinanza austriaca è conseguenza della decisione personale del cittadino dell'Unione di acquisire intenzionalmente una cittadinanza diversa e che il diritto dell'Unione europea non osta alla normativa austriaca, secondo cui un austriaco perde la propria cittadinanza, allorché acquista, su propria domanda, una cittadinanza straniera¹⁰.

2.2. *La sentenza Rottmann: il test di proporzionalità in concreto*

Nella sentenza, la Corte ha sostanzialmente accolto la proposta dell'AG. Tuttavia, essa ha aggiunto una condizione alla quale sottoporre la decisione di revoca della cittadinanza. Infatti, dai punti 55 a 58 della pronuncia, la Corte ha affermato che spetta alle autorità nazionali di verificare se la decisione di revoca rispetti il principio di proporzionalità con riguardo alle conseguenze che tale revoca 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. In particolare, la Corte ha precisato che, vista l'importanza che il diritto primario annette allo status di cittadino dell'Unione, il giudice nazionale deve tenere conto delle possibili conseguenze che la decisione di revoca comporta per l'interessato e, eventualmente, per i suoi familiari sotto il

⁹ Prima della causa *Rottmann*, la Corte di giustizia aveva già precisato che ancorché rientranti nell'ambito della competenza nazionale, una serie di questioni, tra cui, titolo esemplificativo, quelle concernenti le imposte dirette (sentenza 13 dicembre 2005, Causa C-446/03, *Marks & Spencer*, EU:C:2005:763, pt. 29), il patronimico (sentenza del 2 ottobre 2003, Causa C-148/02, *Garcia Avello*, EU:C:2003:539, pt. 25) e le pensioni per vittime civili di guerra (26 ottobre 2006, Causa C-192/05, *TasHagen e Tas*, EU:C:2006:676, pt. 23), dovevano essere disciplinate dagli Stati membri nel rispetto del diritto dell'Unione europea.

¹⁰ In proposito, l'AG Poiares Maduro ha osservato che avrebbe potuto essere considerato che, essendo la revoca della naturalizzazione tedesca retroattiva, il sig. Rottmann non avesse mai posseduto la cittadinanza tedesca, con la conseguenza che l'evento che ha determinato la perdita della cittadinanza austriaca non avrebbe mai avuto luogo. Pertanto, sempre secondo l'AG, il signor Rottmann avrebbe avuto diritto alla reviviscenza automatica della cittadinanza austriaca. Tuttavia, lo stesso AG ha rilevato che questo è un ragionamento la cui applicazione dipende dal diritto austriaco che non può essere imposto da nessuna norma comunitaria, a meno che tale diritto non avesse contemplato una soluzione analoga in casi simili. In questo caso, detta soluzione avrebbe dovuto essere applicata in forza del principio di equivalenza. Cfr. le conclusioni *Rottmann*, pt. 34.

profilo della perdita dei diritti di cui gode ogni cittadino dell'Unione. Pertanto, secondo la Corte il giudice nazionale è tenuto a verificare se tale perdita sia giustificata in rapporto alla gravità dell'infrazione commessa dall'interessato, al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca, nonché alla possibilità per l'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine. In definitiva, nella sua sentenza la Corte, da un lato, ha riconosciuto che in linea di principio la normativa tedesca non sollevava profili d'incompatibilità, ma dall'altro, in ragione dell'importanza dello *status* di cittadino dell'Unione europea, ha imposto al giudice nazionale una sorta di esame rafforzato attraverso la verifica del soddisfacimento della condizione della proporzionalità della misura nazionale.

Ora, la sentenza *Rottmann* è stata ampiamente commentata in dottrina, la quale ne ha evidenziato il carattere progressista e evolutivo, in quanto essa ha intaccato irrimediabilmente il paradigma dell'indipendenza degli Stati membri in una materia, quella della cittadinanza, che per sua natura esprime il vincolo più stretto tra l'individuo e lo Stato¹¹. Sebbene la Corte sia stata piuttosto attenta a delimitare da un punto di vista di principio il suo ambito di azione, ricordando che la cittadinanza nazionale resta quella principale e che la cittadinanza europea è sussidiaria alla prima, una parte della dottrina non ha mancato di avanzare riserve sulla natura del test di proporzionalità imposto dalla Corte alle autorità nazionali. In effetti, è stato sottolineato come il test di proporzionalità indicato dalla Corte sia sostanzialmente rimesso alle autorità nazionali piuttosto che compiuto dalla Corte stessa in base a criteri propri all'ordine giuridico europeo¹². Al fine di precisare la portata di tali riserve, che sono condivise da chi scrive, come sopra anticipato, prima di analizzare la sentenza *Tjebbes e.a.*, occorre esaminare nei paragrafi successivi, in primo luogo, la prassi delle giurisdizioni nazionali successiva alla pronuncia *Rottmann* e, in secondo luogo, la sentenza *Delvigne*, nella quale la Corte ha declinato il test di proporzionalità in modo differente.

3. La prassi delle giurisdizioni nazionali successiva alla sentenza *Rottmann*

Come è noto, il rinvio pregiudiziale rappresenta uno strumento fondamentale nell'ordinamento giuridico dell'Unione¹³, uno strumento la cui efficacia dipende dalla

¹¹ V. K. KRUMA, *How Do We Get More out of the EU Citizenship?*, in Y. PASCOU, T. STRIK (eds.), *Which Integration Policies for Migrants? Interaction between the EU and its Member States*, 2012, Tilburg, p.185 ss.; H.U. JESSURUN D'OLIVEIRA, *Decision of 2 March 2010, Case C-135/08, Janko Rottman v. Freistaat Bayern - Case Note I - Decoupling Nationality and Union Citizenship?*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2011, p. 138 ss.; G.-R. DE GROOT, A. SELING, *Decision of 2 March 2010, Case C-135/08, Janko Rottman v. Freistaat Bayern - Case Note II - The Consequences of the Rottman Judgment on Member State Autonomy - The European Court of Justice's Avant-Gardism in Nationality Matters*, *ivi*, p. 150 ss.; A. SELING, *Case C-135/08 Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 2nd March 2010, nyr - Towards a direct "droit de regard"?*, in *Maastricht Jour. Eur. Comp. Law*, 2010, p. 470 ss.; L. MONTANARI, *I limiti europei alla disciplina nazionale della cittadinanza*, in *Dir. pub. Comp. eur.*, 2010, p. 948 ss.; J.M. CORTÉS MARTÍN, *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, in *Rev. der. com. eur.*, 2010, p. 1 ss.; 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.; F. FABBRINI, *La Corte di giustizia europea e la cittadinanza dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, p. 702 ss.; M. CASTELLANETA, *Lo Stato deve valutare gli effetti sul cittadino del provvedimento di revoca della naturalizzazione*, in *Guida dir.*, 2010, 15, p. 97 ss.

¹² V. D. KOCHENOV, *Two Sovereign States vs. a Human Being: CJUE as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters*, in J. SHAW (ed. by), *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in National Law?*, in *EUI RSC WP*, 2011, p. 12.

¹³ V. A.M. ARNULL, *Preliminary Rulings and Judicial Politics*, in F. AMTENBRINK, G. DAVIES, D. KOCHENOV, J. LINDEBOOM (eds.), *The Internal Market and the Future of European Integration: Essays in Honour of Laurence W. Gormley*, Cambridge, 2019, p. 439 ss.; A. ADINOLFI, *Rinvio pregiudiziale e metodi alternativi di soluzione delle controversie tra vecchie e nuove questioni*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 20 ss.; R. MASTROIANNI, *Brevi appunti in tema di procedimento semplificato per la definizione di procedure pregiudiziali*, in C. AMALFITANO, M.

ricezione da parte delle giurisdizioni e dalle autorità degli Stati membri dei principi contenuti nelle sentenze adottate dalla Corte nell'esercizio della sua competenza pregiudiziale.

Per quanto riguarda la sentenza *Rottmann*, è stata pubblicata una raccolta di prassi giurisprudenziale relativa ad alcuni Stati membri¹⁴, da cui emerge un dato non particolarmente incoraggiante. In effetti, sebbene le giurisdizioni nazionali oggetto dell'indagine non si siano misurate quasi mai con le stesse circostanze del caso *Rottmann*, ma piuttosto con la problematica più generale del rapporto tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale, esse non sembrano avere "metabolizzato" i principi stabiliti in tale sentenza.

Infatti, da questa raccolta risulta che solo gli organi giurisdizionali di Germania e Austria, i due Stati membri coinvolti nella controversia relativa al caso *Rottmann*, hanno dato rilevanza alla sentenza, in particolare con riguardo al test di proporzionalità.

In Germania, la Corte amministrativa federale ha applicato alla causa che aveva dato origine alla domanda pregiudiziale i principi contenuti nella sentenza *Rottmann*, verificando attentamente se la normativa tedesca garantisse il principio di proporzionalità, così come definito nella sentenza pregiudiziale¹⁵. All'esito di tale verifica, la Corte amministrativa federale ha concluso che la normativa tedesca era conforme al principio di proporzionalità.

Altrettanto attenti alla sentenza *Rottmann* sono stati gli organi giurisdizionali austriaci, i quali, anzi, soli tra le diverse giurisdizioni esaminate, sono andati oltre nell'applicazione dei principi enunciati dal giudice europeo. In effetti, in una causa che riguardava la perdita della cittadinanza austriaca, e quindi di quella europea, di un cittadino macedone, che aveva acquistato la cittadinanza austriaca in modo fraudolento, pur annullando la decisione delle autorità amministrative sulla base di altre disposizioni, la Corte Suprema amministrativa ha

CONDINANZI (a cura di), *La Corte di giustizia dell'Unione europea oltre i trattati: la riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Milano, p. 133 ss.; K. LENAERTS, I. MASELIS, K. GOUTMAN, *EU Procedural Law of the European Union*, Oxford, 2014, p. 48 ss., 215 ss. e 456 ss.; V. KRONENBERGER, *Actualité du renvoi préjudiciel: de la procédure préjudicielle d'urgence et de la procédure accélérée: quo vadis?*, in S. MAHIEU (sous la direction de), *Contentieux de l'Union européenne*, Bruxelles, 2014, p. 397; D. DOMENICUCCI, *Il meccanismo del rinvio pregiudiziale: istruzioni per l'uso*, in *Contr. impr. / Eur.*, 2014, p. 31 ss.; L. DANIELE, *Art. 267 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*², Milano, p. 2103 ss. E. D'ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. Oggetto e efficacia della pronuncia*, Torino, 2012; M. WATHELET, *Contentieux européen*, Bruxelles, 2010; G. TESAURO, *Diritto comunitario*⁶, Padova, 2010, p. 309 ss.; C. NAOMÉ, *Le renvoi préjudiciel en droit européen. Guide pratique*², Bruxelles, 2010; M. CONDINANZI, *I giudici italiani «avverso le cui decisioni non possa porsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno» e il rinvio pregiudiziale*, in *Dir. Un. eur.*, 2010, p. 295 ss.; M. BROBEN, N. FENGER, *Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford, 2010; B. NASCIBENE, *Il giudice nazionale e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2009, p. 1675 ss.; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, p. 186 ss.; P. BIAVATI, *Diritto processuale dell'Unione europea*⁵, Milano, 2009, p. 407 ss.; M.C. REALE, M. BORRACCETTI, *Da giudice a giudice. Il dialogo tra giudice italiano e Corte di giustizia delle Comunità europee*, Milano, 2008; A. BARAV, *Déformations préjudicielles*, in A. DE WALSCHE *Mélanges en hommage à Georges Vandensanden*, Bruxelles, 2008, p. 21 ss.; A. TIZZANO, S. FORTUNATO, *La tutela dei diritti*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, Torino, 2006, p. 1271 ss.; G. VANDERSANDEN, *La procédure préjudicielle: à la recherche d'une identité perdue*, in M. DONY, A. DE WALSCHE, M. WAELBROECK (sous la direction de), *Mélanges M. Waelbroeck*, Bruxelles, 1999, p. 619 ss.; A. ADINOLFI, *L'accertamento in via pregiudiziale della validità di atti comunitari*, Milano, 1997.

¹⁴ Cfr. *Rottmann in the Courts of the Member States of the European Union: a Collection of 18 Judgments and Four Pending Cases with Case Notes*, consultabile sul sito www.ilecproject.eu. V. anche S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza*, cit., p. 163 ss.

¹⁵ V. G.R. DE GROOT, *Rottmann in the Courts*, cit., p. 78 et N. CAMBIEN, *Janko Rottman v Freistaat Bayern*, in *Col. Jour. Eur. Law*, 2011, p. 375 ss.

dedicato un *obiter dictum* alla sentenza *Rottmann*. In esso, il giudice austriaco ha affermato che la decisione dell'autorità amministrativa violava il principio stabilito da tale sentenza, in quanto detta autorità non aveva preso in alcuna considerazione la proporzionalità della norma nazionale relativa alla revoca della cittadinanza. In sostanza, il giudice austriaco ha ritenuto che il test di proporzionalità richiesto dalla Corte non debba limitarsi all'ipotesi di apolidia, ma a tutte le ipotesi in cui dalla perdita della cittadinanza di uno Stato membro derivi la perdita di quella europea, anche se l'individuo oggetto della misura, come nel caso di specie, mantiene la cittadinanza di uno Stato terzo¹⁶.

A parte questi due esempi, il cui valore va ad ogni modo relativizzato poichè riguardano gli Stati membri all'origine della domanda pregiudiziale riguardante il caso *Rottmann*, negli altri Stati membri considerati nella raccolta tale sentenza non ha avuto lo stesso impatto. In alcuni, la sentenza è stata richiamata nelle memorie scritte delle parti ma non è stata esaminata dal giudice: questo è il caso del Belgio¹⁷, di Malta¹⁸ e della Spagna¹⁹. La sentenza *Rottmann* è stata invece citata, ma considerata irrilevante per la soluzione del caso, da parte della Corte suprema di Cipro²⁰, mentre le giurisdizioni del Regno Unito hanno esplicitamente sollevato dubbi sulla competenza della Corte a pronunciarsi sulle condizioni per la revoca della cittadinanza²¹.

Ancora, la sentenza *Rottmann* è stata completamente omessa nel proprio ragionamento dalla Corte suprema lettone²². Tuttavia, con riguardo alla pronuncia resa da tale corte, va sottolineato che questa giurisdizione ha risolto la questione che si poneva, ossia la perdita della cittadinanza lettone in seguito ad un atteggiamento fraudolento adottato al momento del suo ottenimento da parte di un cittadino russo, sulla base di un test di proporzionalità compiuto attraverso una disposizione della normativa nazionale, la quale considera che in caso in cui la cittadinanza sia ottenuta con la frode, ciò non obbliga il giudice adito a revocarne automaticamente la concessione. Questa disposizione è stata interpretata dalla Corte lettone come una possibilità offerta dall'ordinamento di operare un bilanciamento tra gli interessi individuali e quelli generali. Tale interpretazione l'ha condotta a ritenere che, malgrado la frode commessa all'epoca della richiesta di cittadinanza, nel caso di specie, non fosse necessario sanzionare il soggetto interessato con la perdita della cittadinanza.

Infine, gli organi giurisdizionali dei Paesi Bassi a loro volta hanno reagito in termini piuttosto tiepidi ai principi sanciti nella sentenza *Rottmann*, circoscrivendone sensibilmente la portata. Il loro orientamento generale è riassunto nella sentenza del 7 marzo 2014, nella quale la Corte de l'Aja, da un lato, ha giudicato che il test di proporzionalità stabilito dalla Corte dovesse essere effettuato solo in situazioni analoghe a quelle che avevano dato luogo al rinvio pregiudiziale del giudice tedesco e, dall'altro, ha precisato che tale test doveva essere effettuato nella sola ipotesi di revoca della cittadinanza per condotta fraudolenta nel corso della procedura volta al suo ottenimento²³. Tuttavia, va rilevato che la domanda

¹⁶ V. G.R. DE GROOT, *Rottmann in the Courts*, cit., p. 10 ss. e 28 ss.

¹⁷ V. P. WAUTELET, *Belgium*, *ivi*, p. 31.

¹⁸ V. D. DEBONO, *Malta*, *ivi*, p. 126.

¹⁹ V. G. MARRERO GONZÁLEZ, *Spain*, *ivi*, p. 212.

²⁰ V. N. CHARALAMBIDOU, *Cyprus*, *ivi*, p. 47.

²¹ Per un commento delle sentenze della *Court of Appeal*, *G1 c. Secretary of State for the Home Department* (2012, EWCA Civ. 867), e della *Supreme Court*, *Pham c. Secretary of State for the Home Department* (2015, UKSC 19), v. S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza*, cit., pp. 164-166.

²² V. K. KRUMA, *Latvia*, in *Rottmann in the Courts*, cit., p. 95.

²³ V. N.K. LUK, *The Netherlands*, *ivi*, p. 134.

pregiudiziale nel caso *Tjebbes e.a.* dimostra che in seguito le autorità giurisdizionali olandesi hanno abbandonato l'approccio iniziale, interrogando la Corte sulla possibilità di una più ampia applicazione dei principi contenuti nella sentenza *Rottmann*.

Nel complesso però, dalla prassi giurisprudenziale contenuta nella raccolta, si evince che la sentenza resa dalla Corte non ha ottenuto un'applicazione immediata ed omogenea da parte delle autorità degli Stati membri, forse anche, è opinione di chi scrive, per una non facile interpretazione del test di proporzionalità elaborato in tale sentenza.

4. Tra *Rottmann* e *Tjebbes e.a.*: *Delvigne* e il test di proporzionalità in astratto

La sentenza del 6 ottobre 2015 nel caso *Delvigne*, pronunciata dalla Corte in Grande Sezione, merita di essere esaminata nel presente scritto perché, malgrado le diverse circostanze fattuali e problemi giuridici sollevati, in essa la Corte ha proposto una diversa applicazione del test di proporzionalità²⁴.

In questa causa si poneva la questione dell'applicazione di una normativa nazionale, che privava automaticamente un cittadino dell'Unione, condannato a una sanzione penale, del diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo.

Nella sentenza, la Corte ha controllato la conformità della privazione del diritto di voto con il diritto garantito dall'art. 39, par. 2, della Carta e, in particolare, con il rispetto del principio di proporzionalità, di cui all'art. 52, par. 1, della stessa²⁵, concludendo che tale privazione era proporzionata. Per arrivare a siffatta conclusione la Corte ha giudicato che, in primo luogo, la privazione teneva conto della natura e della gravità dell'infrazione penale commessa, nonché della durata della pena²⁶. In secondo luogo, la Corte ha sottolineato che il 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. La Corte ha quindi concluso che la normativa nazionale in questione non era contraria al principio di proporzionalità e ha dichiarato che l'art. 39, par. 2, della Carta non ostava a tale normativa, che escludeva *de iure* dai beneficiari del diritto di voto alle

²⁴ Per un commento v. M. PELLETIER, *La CJUE et le principe non bis in idem: un pas en arrière, deux pas en avant*, in *Revue de droit fiscal*, 2018, p. 2 ss.; S. COUTTS, *Delvigne: A Multi-Levelled Political Citizenship*, in *Eur. Law Rev.*, 2017, p. 867 ss.; H. VAN EIJKEN, J.W. VAN ROSSEM, *Prisoner Disenfranchisement and the Right to Vote in Elections to the European Parliament: Universal Suffrage Key to Unlocking Political Citizenship?*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2016, p. 114 ss.; R. TINIÈRE, *Arrêt "Delvigne": le droit de vote des (ex)-prisonniers devant la Cour de justice de l'Union européenne*, in *Jour. dr. eur.*, 2016, p. 14 s.; A. RIGAUX, *Droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes*, in *Europe*, 2015, p. 18 s.; M. BENLOLO CARABOT, *Cour de justice, gde ch., 6 octobre 2015, Thierry Delvigne c/ Commune de Lesparre-Médoc, Préfet de la Gironde, aff. C-650/13, ECLI:EU:C:2015:648*, in *Jurisprudence de la CJUE 2015*, Bruxelles, 2015, p. 246 ss.; R. TINIÈRE, *Cour de justice, gde ch., 6 octobre 2015, Delvigne, aff. C-650/13, ECLI:EU:C:2015:648*, in *Jurisprudence de la CJUE 2015*, Bruxelles, 2015, p. 130 ss.; D. BERLIN, *Un problème de compétence escamoté?*, in *La Semaine Juridique - édition générale*, 2015, p. 2232 ss.; L. TRUCCO, *Il caso Delvigne e il diritto di voto europeo*, in *Quad. Cost.*, 2015, p. 1030 ss..

²⁵ Per un esame degli artt. 39 e 52 della Carta v., rispettivamente, A. CAIOLA, *Art. 39*, in R. MASTROIANNI, S. ALLEGREZZA, O. RAZZOLINI, O. POLLICINO, F. PAPPALARDO (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 726 ss. e F. FERRARO, N. LAZZERINI, *Art. 52*, *ivi*, p. 1062 ss.; L. KHADAR, J. SHAW, *Article 39*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2014, p. 1027 ss. e S. PEERS, S. PRECHAL, *Article 52*, *ivi*, p. 1455 ss.

²⁶ In particolare, la Corte ha ricordato che l'interdizione dal diritto di voto era applicabile, a norma della legislazione nazionale in questione, solo alle persone condannate in ragione di un reato punibile con una pena privativa della libertà compresa tra i cinque anni e l'ergastolo. Cfr. la sentenza *Delvigne*, pt. 50.

elezioni al Parlamento europeo la categoria dei cittadini dell'Unione cui apparteneva il ricorrente.

Ora, il ragionamento operato dalla Corte nella causa citata è interessante perché esso dimostra che una disposizione di uno Stato membro può rivelarsi conforme al principio di proporzionalità alla luce del diritto dell'Unione, senza che sia necessario chiedere alle autorità nazionali di operare un esame in base a tutte le circostanze personali dell'individuo nei cui confronti tale disposizione si applica. In sostanza, nella sentenza *Delvigne* la Corte non ha delegato alle autorità nazionali l'esame della proporzionalità della misura, ma essa stessa ne ha esaminato la proporzionalità sulla base di un test operato a livello del diritto dell'Unione. Insomma, a differenza della sentenza *Rottmann*, la Corte non ha concluso che in principio la normativa francese era conforme al diritto dell'Unione, salvo rimettere al giudice nazionale la valutazione di tale conformità alla luce di un esame del test di proporzionalità condotto tenendo in considerazione tutte le conseguenze sulla persona interessata. Nella sentenza *Delvigne*, la Corte ha concluso che la normativa francese era conforme *tout court* al principio di proporzionalità, un principio di proporzionalità stabilito a livello europeo, attraverso un test in astratto, operato direttamente dalla Corte su tale normativa.

5. *Le conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi nella causa Tjebbes e.a.: test di proporzionalità in astratto v. test di proporzionalità in concreto*

Dopo avere ricordato il ragionamento della Corte nella causa *Rottmann*, e in particolare, il test di proporzionalità da essa stabilito in quell'occasione, l'applicazione che tale sentenza ha avuto in alcuni Stati membri nonché la pronuncia *Delvigne*, nella quale è stato proposto un approccio alternativo al test di proporzionalità, è ora possibile esaminare la decisione della Corte nel caso *Tjebbes e.a.*, adoperando le considerazioni fin qui svolte come chiave di analisi della sentenza. È utile farlo, cominciando dalle conclusioni presentate dall'AG Mengozzi il 12 luglio 2018.

Il caso trae origine da una controversia tra quattro cittadine di Stati terzi, tre maggiorenni e una minorenni, e il ministro degli Affari esteri dei Paesi Bassi, il quale ha deciso di non esaminare la loro domanda di rinnovo del passaporto in ragione del fatto che esse avevano perduto la cittadinanza olandese conformemente alla legge sulla cittadinanza.

Per quanto riguarda i maggiorenni, l'art. 15, par. 1, lett. c) di tale legge dispone che un maggiorenne perda la cittadinanza olandese se ne possiede anche una straniera e ha la propria residenza principale al di fuori dei Paesi Bassi e dei territori a cui è applicabile il TUE per un periodo ininterrotto di dieci anni durante la sua maggiore età e mentre è in possesso di entrambe le cittadinanze. Lo stesso art. 15 prevede poi, ai parr. 3 e 4, talune circostanze suscettibili di interrompere il termine decennale, consistenti nell'aver risieduto a titolo principale nei Paesi Bassi, ovvero in uno dei territori a cui si applica il TUE per un periodo di almeno un anno o avere fatto richiesta del rilascio di una dichiarazione sul possesso della cittadinanza olandese oppure di un passaporto o di una carta d'identità dei Paesi Bassi, ai sensi della legge sui passaporti. Il ministro, al quale erano state presentate le domande di rinnovo dei passaporti delle ricorrenti, le ha respinte con la motivazione che

esse avevano perso la cittadinanza dei Paesi Bassi in applicazione dell'art. 15, par. 1, lett. c), della legge sulla cittadinanza²⁷.

Per quanto riguarda i minorenni, l'art. 16 della legge olandese sulla cittadinanza stabilisce che un minore perde la cittadinanza olandese se il padre o la madre perde la cittadinanza olandese ai sensi, in particolare, dell'art. 15, par. 1, lett. c), di tale legge.

A seguito del rifiuto del ministro di esaminare la loro domanda, le ricorrenti hanno presentato un ricorso dinanzi al Tribunale de l'Aia, che è stato rigettato. Esse hanno quindi proposto un appello dinanzi al Consiglio di Stato, il quale nell'ordinanza di rinvio ha osservato di essere stato chiamato a giudicare se la perdita di diritto della cittadinanza olandese sia compatibile con il diritto dell'Unione, in particolare con gli artt. 20 e 21 TFUE, letti alla luce della sentenza *Rottmann*. Dopo avere rilevato che tale sentenza non chiarisce come debba essere condotta la valutazione della proporzionalità, il Consiglio di Stato si è interrogato sulla questione di sapere se la conformità al principio di proporzionalità di una normativa nazionale, che prevede la perdita del diritto di cittadinanza, possa essere esaminata in maniera generale, o se tale principio implichi necessariamente la presa in considerazione di ciascun caso specifico. In proposito, il Consiglio di Stato non ha mancato di sottolineare che, a suo avviso, l'art. 15 della legge sulla cittadinanza è conforme in astratto al principio di proporzionalità. Malgrado questa constatazione, il giudice del rinvio ha osservato che non può essere escluso che l'esame della conformità al principio di proporzionalità richieda una valutazione caso per caso, con la conseguenza che resta il dubbio se tale legge sia compatibile con gli artt. 20 e 21 TFUE.

Per quanto riguarda la compatibilità con l'art. 20 TFUE della perdita di cittadinanza dei cittadini maggiorenni prevista all'art. 15, par. 1, lett. c), della legge sulla cittadinanza olandese, l'AG Mengozzi ha ripreso l'approccio della Corte nella causa *Rottmann*, pronunciandosi, prima, sull'esistenza di un motivo di pubblico interesse e, poi, sulla proporzionalità della decisione del ministro degli esteri olandese. Dopo avere chiarito, a suo avviso, la sussistenza di tale motivo²⁸, l'AG ha esaminato la questione della proporzionalità, osservando che dalla domanda rivolta alla Corte dal Consiglio di Stato olandese sembra che questa giurisdizione consideri che la sentenza *Rottmann* «imporrebbe, in generale, che, indipendentemente dal criterio di collegamento scelto dal legislatore di uno Stato membro per concedere o revocare la cittadinanza di tale Stato membro, il giudice nazionale debba esaminare tutte le circostanze personali di ogni specie idonee a dimostrare il mantenimento di un legame effettivo con lo Stato membro tale da consentire all'interessato di conservare la cittadinanza di quest'ultimo»²⁹.

L'AG ha precisato di non condividere questa posizione, in primo luogo, perché non esiste alcun ostacolo sul piano dei principi a che, a seguito di un controllo di proporzionalità alla luce del diritto dell'Unione, una disposizione di una normativa di uno Stato membro, per sua natura generale, possa rivelarsi conforme al principio di proporzionalità. In proposito, egli ha citato la sentenza *Delvigne*, sopra esaminata, da cui si evince che non è necessario che l'esame della proporzionalità di una normativa nazionale

²⁷ In proposito, il Ministro ha constatato: i) che tutte le ricorrenti avevano avuto, per un periodo ininterrotto di almeno dieci anni, la propria residenza principale al di fuori dei Paesi Bassi nonché del territorio a cui è applicabile il Trattato UE, ii) che ciascuna di esse possedeva anche un'altra cittadinanza e iii) che in quel periodo non era stato loro rilasciato alcun documento di viaggio olandese, alcuna carta d'identità olandese o alcuna dichiarazione sul possesso della cittadinanza olandese. Cfr. le conclusioni *Tjebbes e.a.*, pt. 12.

²⁸ *ivi*, pt. 51-59.

²⁹ *ivi*, pt. 61.

sia condotto alla luce delle circostanze personali di ogni singolo caso, le quali consentirebbero di escludere l'applicazione della limitazione prevista da tale normativa³⁰.

In secondo luogo, sebbene l'AG Mengozzi abbia cercato di operare una sintesi, che lo ha portato a affermare che, malgrado alcune ambiguità del ragionamento della Corte nella causa *Rottmann*, il controllo della conformità della normativa nazionale al principio di proporzionalità non sembra contrario a quello da lui proposto³¹, in sostanza, dall'analisi successiva emergono le criticità contenute nella sentenza *Rottmann*. In particolare, l'AG ha sottolineato come una decisione di revoca della naturalizzazione produca conseguenze dirette e indirette. Per quanto riguarda le seconde, l'AG ha osservato che tali conseguenze non derivano dalla decisione di revoca della naturalizzazione della persona interessata, ma da decisioni amministrative successive che possono essere adottate o meno, e che possono comunque essere oggetto di ricorso giurisdizionale e, se del caso, di un controllo di proporzionalità, anche rispetto al diritto dell'Unione³². In sostanza, secondo l'AG le conseguenze indirette, secondarie o addirittura ipotetiche sulla situazione dell'interessato, e di minore gravità rispetto alla perdita di tale status fondamentale e dei relativi diritti, non dovrebbero impedire l'adozione della decisione di revoca della cittadinanza.

Alla luce di tale ragionamento, l'AG è pervenuto alla conclusione che il controllo di proporzionalità dell'art. 15, par. 1, c), della legge sulla cittadinanza olandese debba essere effettuato in astratto e, in ogni caso, a prescindere dalle conseguenze e dalle circostanze personali che avrebbero l'effetto di escludere l'applicazione dei motivi di perdita della cittadinanza scelti dal legislatore olandese.

Dopo avere chiarito il test di proporzionalità a suo avviso da eseguire, l'AG lo ha applicato nel caso di specie e ha concluso che la normativa olandese non solleva problemi³³. In particolare, è utile soffermarsi sull'esame in dettaglio e il rigetto da parte dell'AG dell'argomento delle ricorrenti secondo il quale il giudice nazionale sarebbe tenuto a considerare tutte le circostanze personali dell'individuo. Nel farlo, l'AG non ha esitato a evocare "le conseguenze particolarmente pericolose" di un tale approccio. In effetti, egli ha osservato che con il pretesto di chiedere l'esame del rispetto del principio di proporzionalità nel diritto dell'Unione, in definitiva, è imposto al giudice nazionale di disapplicare il motivo individuato dal legislatore per determinare la perdita della cittadinanza, in favore di altri criteri di collegamento allo Stato membro interessato, che

³⁰ In effetti, nella sentenza *Delvigne*, osserva ancora l'AG Mengozzi, la Corte «si è limitata a rilevare che il sig. Delvigne soddisfaceva le condizioni di applicazione della normativa nazionale [...] senza addentrarsi nell'analisi dell'adeguatezza della limitazione del diritto di voto rispetto alla pena individuale alla quale il sig. Delvigne era stato condannato o, a maggior ragione, nella considerazione di eventuali circostanze attenuanti specifiche della situazione di tale persona», *ivi*, pt. 67.

³¹ *ivi*, pt. 71-74.

³² In particolare, l'AG ha rilevato che «o l'adozione di una decisione di revoca della cittadinanza può essere 'neutralizzata' a causa della perdita dello status di cittadino dell'Unione che essa comporta – il che certamente solleva un certo numero di difficoltà riguardo al carattere accessorio di tale status rispetto alla cittadinanza degli Stati membri, come previsto all'articolo 9 del TUE e all'articolo 20, paragrafo 1, del TFUE, ma che, a mio avviso, non è impossibile –, o l'adozione di una siffatta decisione non può essere "neutralizzata" dalla perdita dello status di cittadino dell'Unione» *ivi*, pt. 80.

³³ Secondo l'AG Mengozzi, in primo luogo, l'applicazione dell'art. 15, par. 1 della legge olandese può non causare automaticamente la perdita della cittadinanza europea (pt. 93). In secondo luogo, l'art. 15, par. 4 contempla varie ipotesi di interruzione del termine di dieci anni di residenza ininterrotta in un paese terzo, che sono facilmente realizzabili (pt. 94). In terzo luogo, la perdita di cittadinanza europea non è irreversibile in ragione del fatto che un individuo che abbia perso la cittadinanza dei Paesi Bassi può riacquisirla a delle condizioni più favorevoli di un individuo che non l'abbia mai avuta (pt. 95).

sono certamente ipotizzabili, ma che il legislatore nazionale non ha considerato pertinenti al fine di dimostrare la conservazione di un legame effettivo con lo Stato membro interessato³⁴.

Per quanto riguarda la seconda questione, che concerne l'automaticità della perdita della cittadinanza per un minore in ragione di quella del genitore maggiorenne, dopo avere chiarito che a suo avviso anche per i minorenni la normativa olandese persegue un obiettivo di legittimo interesse³⁵, l'AG ne ha esaminato la proporzionalità. A riguardo, sebbene abbia riconosciuto che l'art. 16, par. 2, della legge sulla cittadinanza olandese preveda delle eccezioni al principio previsto al par. 1 di tale articolo in base al quale il minore perde la cittadinanza, come conseguenza della perdita di quella del genitore, queste eccezioni non sono sufficienti, a suo avviso, a rendere tale legge conforme al principio di proporzionalità³⁶.

L'AG ha aggiunto che la risposta alla seconda questione non solleva problemi di coerenza rispetto a quella prospettata per la perdita di cittadinanza dei cittadini maggiorenni, ma anzi, conferma l'impianto del suo ragionamento in relazione al principio di proporzionalità. In proposito, l'AG Mengozzi ha rilevato che, nel suo ragionamento sulla perdita di cittadinanza dei minorenni, egli non ha sostituito un criterio posto dal legislatore nazionale di uno Stato membro con un criterio che non è stato adottato da quest'ultimo, ma si è limitato a verificare se il criterio scelto da tale legislatore per conseguire un obiettivo di interesse generale fosse conforme al principio di proporzionalità. In definitiva, il test di proporzionalità è stato effettuato sulla base della sola disciplina astratta della normativa olandese senza esaminare altre circostanze e/o criteri non previsti dal legislatore.

6. *La sentenza Tjebbes e.a.: profili problematici e critica al test di proporzionalità in concreto*

Il 12 marzo 2019, la Grande Sezione della Corte ha reso la sua sentenza, una sentenza che solleva alcuni dubbi e sulla quale la dottrina, malgrado qualche commento positivo³⁷, ha già espresso varie riserve³⁸. In sostanza, la Corte ha ripreso i principi enunciati

³⁴ *ivi*, pt. 106.

³⁵ L'AG considera che l'art. 16, par. 1 della legge olandese sulla cittadinanza persegue un motivo di pubblico interesse nella misura in cui esso ha come obiettivo quello di garantire o di ripristinare l'unità della cittadinanza nella famiglia, includendo al contempo la presa in considerazione dell'interesse superiore del minore. *ivi*, pt. 126.

³⁶ In effetti, l'AG Mengozzi ritiene che «omettendo di prevedere che l'interesse superiore del minore, cittadino dell'Unione, sia preso in considerazione in qualunque decisione che possa comportare la perdita della cittadinanza dell'Unione di tale minore, ad eccezione di alcune ipotesi eccezionali previste dall'articolo 16, paragrafo 2, della legge sulla cittadinanza olandese, il legislatore olandese abbia ecceduto quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo dell'unità della cittadinanza all'interno della famiglia, tenendo conto dell'interesse superiore del minore». *ivi*, pt. 146.

³⁷ S. COURTS, *Bold and Thoughtful: The Court of Justice Intervenes in Nationality Case Law: Case C-221/17 Tjebbes*, in *European Law Blog*, 25 March 2019, consultabile sul sito www.europeanlawblog.eu.

³⁸ V. M. MESSINA, *Conseguenze 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?*, in questa *Rivista*, *Osservatorio sulla Corte di giustizia dell'Unione europea*, 2019, p. 451 ss.;

nella sentenza *Rottmann*, anzi, secondo alcuni andando ben oltre³⁹, e ha riproposto il test di proporzionalità in concreto stabilito in quella pronuncia.

In una prima parte della sentenza *Tjebbes*, come aveva fatto nella sentenza *Rottmann*, la Corte ha giudicato che il diritto dell'Unione non osta alla normativa olandese sulla cittadinanza che, tanto per i maggiorenni che per i minorenni, prevede per motivi d'interesse generale la perdita della cittadinanza, anche quando ciò implichi la conseguente perdita di quella europea. Quindi, la Corte ha affermato che, in linea di principio, la normativa olandese non solleva problemi.

Tuttavia, dopo questa affermazione, la Corte ha aggiunto che le autorità competenti degli Stati membri devono verificare se la perdita della cittadinanza, qualora comporti la perdita dello *status* di cittadino dell'Unione e dei diritti che ne discendono, rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato e, se del caso, dei suoi familiari, sotto il profilo del diritto dell'Unione. La Corte infatti ha giudicato che se le norme nazionali non consentissero «in nessun momento, un esame individuale delle conseguenze derivanti da[lla] perdita [di cittadinanza] per gli interessati sotto il profilo del diritto dell'Unione»⁴⁰, tale perdita sarebbe incompatibile con il principio di proporzionalità. Peraltro, la Corte ha altresì rilevato che il giudice del rinvio ha in sostanza riconosciuto che tutte le autorità olandesi sono chiamate in forza del diritto nazionale, a esaminare la possibilità di conservare la cittadinanza dei Paesi Bassi nell'ambito del procedimento relativo alle domande di rinnovo di passaporti, effettuando una valutazione completa alla luce del principio di proporzionalità sancito dal diritto dell'Unione.

Sulla base di questo ragionamento, la Corte ha concluso che l'esame individuale delle conseguenze derivanti dalla perdita di cittadinanza si traduce con riferimento ai maggiorenni alla valutazione del fatto che l'interessato: i) sarebbe esposto a limitazioni nell'esercizio del suo diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; ii) non avrebbe potuto rinunciare alla cittadinanza di uno Stato terzo e, per questo, gli si applica l'art. 15, par. 1, c), della legge sulla cittadinanza e, infine, iii) subirebbe un sostanziale deterioramento della sicurezza o della libertà di movimento a motivo dell'impossibilità di beneficiare, sul territorio dello Stato terzo in cui egli risiede, della protezione consolare ai sensi dell'art. 20, par. 2, lett. c), TFUE⁴¹. Per quanto riguarda poi i cittadini minorenni, la Corte ha stabilito che, nell'esame individuale delle conseguenze derivanti dalla perdita di cittadinanza di quest'ultimi a causa di quella dei genitori, le autorità nazionali devono prendere in considerazione la conformità di tale perdita con l'interesse superiore del minore quale sancito dall'art. 24 della Carta⁴².

Come già rilevato, la dottrina ha mosso alcuni rilievi critici all'impianto della sentenza *Tjebbes e.a.*, rilievi che appaiono condivisibili.

In primo luogo, è stato osservato che la Corte non sembra tenere in adeguata considerazione la portata dell'art. 20 TFUE, la decisione adottata dai capi di Stato e di governo riuniti in sede di Consiglio europeo a Edimburgo e la dichiarazione sulla

V. D. KOCHENOV, *The Tjebbes Fail*, in *European Papers*, 2019, p. 319 ss. e M. VAN DEN BRINK, *Bold, but Without Justification? Tjebbes, ivi*, p. 409 ss.

³⁹ *Id.*, p. 411.

⁴⁰ Cfr. la sentenza *Tjebbes e.a.*, pt. 41.

⁴¹ *Ibid.*, pt. 46.

⁴² *Ibid.*, pt. 47. Per un esame dell'art. 24 della Carta v. L. RATTI, *Art. 24*, in *Carta dei diritti*, cit., p. 476 ss. e R. LAMONT, *Article 24*, in *The EU Charter*, cit., p. 661 ss.

cittadinanza di uno Stato membro allegata al Trattato di Maastricht⁴³. In effetti, da un lato, in base all'art. 20 TFUE (e anche all'art. 9 TUE), la cittadinanza europea si aggiunge a quella di uno Stato membro, non sostituendola e, dall'altro, la decisione di Edimburgo e la dichiarazione allegata al Trattato di Maastricht, in sostanza, riconoscono agli Stati membri la libertà di determinare le modalità di acquisizione e perdita della loro cittadinanza. Certo, tale libertà non è assoluta e incontrollata in quanto, come in altri ambiti, gli Stati membri devono esercitare le loro competenze nel rispetto del diritto dell'Unione. Tuttavia, malgrado queste limitazioni nell'esercizio delle competenze riconosciute, se la cittadinanza europea si aggiunge a quella di uno Stato membro, ed è quindi ancillare a quella nazionale, solleva qualche dubbio l'affermazione della Corte secondo cui «lo status di cittadino dell'Unione [...] è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»⁴⁴. In effetti, tenendo conto delle norme del diritto primario consacrate alla disciplina della cittadinanza, è difficile comprendere in che modo uno *status* accessorio ad un altro possa condizionarlo al punto da diventare parametro del suo mantenimento. Da questo punto di vista, è utile ricordare che anche l'AG Poiares Maduro nelle sue conclusioni nella causa *Rottmann*, dopo avere osservato che sulla base del diritto primario non poteva essere legittimamente dedotta l'impossibilità assoluta di revocare la cittadinanza nel caso in cui detta revoca comportasse la perdita della cittadinanza dell'Unione, ha concluso che ciò sarebbe equivalso a negare la competenza degli Stati membri a disciplinare le condizioni relative alla loro cittadinanza e avrebbe portato «al paradosso che l'accessorio determina il principale» nella misura in cui «il mantenimento della cittadinanza dell'Unione consentirebbe di esigere il mantenimento della cittadinanza di uno Stato membro»⁴⁵.

In secondo luogo, come nella sentenza *Rottmann*, il test di proporzionalità proposto dalla Corte costituisce una sorta di delega alle autorità nazionali, che sono tenute a esaminare tutte le conseguenze individuali sui destinatari della decisione, al di là della proporzionalità della legge in generale. Ora, la Corte sembra risolvere il problema rilevando al punto 43 della sentenza *Tjebbes e.a.* che il giudice del rinvio riconosce egli stesso che le autorità nazionali sono chiamate a esaminare un test di proporzionalità completo prima di decidere sulla domanda. Tuttavia, tale presunzione, su cui la Corte fonda il proprio ragionamento, non sembra trovare riscontro nel diritto olandese⁴⁶. Infatti, il diritto olandese non prevede che le autorità siano tenute a verificare tutte le circostanze individuali derivanti dalla perdita di cittadinanza alla luce di un test in concreto della proporzionalità. Al contrario, la legge sulla cittadinanza individua in modo esplicito all'art. 15 le cause di perdita

⁴³ V. M. VAN DEN BRINK, *Bold, but*, cit., p. 412 ss. La decisione dei capi di Stato e di governo adottata a Edimburgo è pubblicata in GUCE 348 del 31 dicembre 1992. La dichiarazione sulla cittadinanza di uno stato membro allegata al Trattato di Maastricht è riprodotta in M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE (a cura di), *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, 2ª ed., Milano, 2006, p. 6.

⁴⁴ Cfr. la sentenza *Tjebbes e.a.*, pt. 31. Secondo una parte della dottrina, nel qualificare come fondamentale lo status conferito dalla cittadinanza europea «*Tjebbes* simply violates [article 20 TFEU and declaration on the nationality of a Member State, and Declaration no. 2 annexed to the Maastricht Treaty] without even mentioning them», così M. VAN DEN BRINK, *Bold, but*, cit., p. 412. Un'altra parte della dottrina ha anche espresso riserve sul fatto che la cittadinanza europea possa essere qualificata come uno status fondamentale. V. P. ELEFTHERIADIS, *The Content of EU Citizenship*, in *German Law Journal*, 2014, p. 780. Va tuttavia osservato che non mancano autori che hanno espresso un'opinione favorevole sulla configurabilità della cittadinanza europea quale status fondamentale, la quale si fonda, da un lato, sullo sviluppo di tale cittadinanza, prima nel diritto derivato e poi in quello primario e, dall'altro, su fatto che in altre occasioni la Corte l'abbia considerata uno status fondamentale. Così S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza*, cit., pp. 146-155.

⁴⁵ Cfr. le conclusioni *Rottmann*, pt. 24.

⁴⁶ M. VAN DEN BRINK, *Bold, but*, cit., p. 411.

della cittadinanza e le eccezioni per il suo mantenimento. Quindi, questo punto della sentenza, sul quale la Corte ancora il suo ragionamento successivo, suscita qualche interrogativo.

In terzo luogo, oltre a questo dubbio sulla presunzione individuata dalla Corte al punto 43 della sentenza *Tjebbes e.a.*, altre sono le perplessità legate al test di proporzionalità elaborato da quest'ultima. Infatti, se gli Stati membri hanno una competenza in materia di acquisizione e perdita della cittadinanza, è difficile comprendere come la Corte, dopo avere riconosciuto che in linea di principio una normativa nazionale non solleva problemi, possa poi imporre un esame di tutte le circostanze e le conseguenze su un individuo, obbligando così le autorità nazionali a un'analisi suscettibile di portarle a derogare ai criteri previsti dal legislatore in una materia di sua competenza.

Infine, l'obbligo imposto dalla Corte non è necessariamente privo di inconvenienti sul piano pratico. In effetti, è lecito domandarsi se le autorità olandesi, e più in generale, le autorità degli altri Stati membri che dovranno trarre nei rispettivi ordinamenti nazionali gli insegnamenti della sentenza *Tjebbes e.a.* giungeranno alle stesse conclusioni. Ovviamente, potrebbe essere obiettato che il rischio di una difformità nell'applicazione di un principio stabilito dalla Corte nell'esercizio della sua funzione pregiudiziale, a causa della valutazione della portata di tale principio effettuata dalle autorità (giurisdizionali e non) di uno Stato membro, può sempre realizzarsi. Tuttavia, in una situazione come quella del caso di specie, in cui la Corte ha rinviato al giudice nazionale la valutazione in concreto del carattere proporzionale di una misura nazionale, l'alea d'incertezza legata a un siffatto rinvio è destinata probabilmente ad aumentare.

7. Segue: *La questione dell'applicabilità dei principi desumibili dalla sentenza Tjebbes e.a. alla Brexit*

La sentenza *Tjebbes e.a.* potrebbe anche avere delle ricadute su una questione di stretta attualità, ossia quella relativa alle conseguenze della *Brexit* sui cittadini britannici⁴⁷. In effetti, partendo dal presupposto che in tale sentenza la Corte ha riconosciuto che quello di cittadino europeo «è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»⁴⁸, secondo alcuni autori, nel caso in cui il recesso del Regno Unito dall'Unione dovesse concretizzarsi, tale principio potrebbe essere estrapolato dal caso di specie e eccepito dinanzi alla Corte, al fine di rivendicare in favore dei cittadini britannici il mantenimento dello status di cittadino europeo⁴⁹.

Questa ipotesi, per quanto suggestiva non sembra perseguibile, poiché la questione dei diritti dei cittadini britannici nell'ipotesi di recesso del Regno Unito dall'Unione europea, in sostanza, è stata risolta nel progetto di accordo sul recesso, una parte del quale è consacrata ai diritti dei cittadini britannici nell'Unione europea e di quelli degli Stati

⁴⁷ Le conseguenze sui cittadini britannici a causa del *Brexit* in ragione delle loro funzioni e titoli hanno già fatto oggetto di analisi da parte della dottrina. Per un esame dell'impatto del recesso del Regno Unito dall'Unione sui funzionari e agenti dell'Unione europea di origine britannica, v. H. HOFMANN, *The Impact of Brexit on the Legal Status of European Union Officials and Other Servants of British Nationality*, studio consultabile sul sito [www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)596837](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=IPOL_STU(2017)596837). Per un'indagine relativa alle conseguenze sull'esercizio della professione forense, v. M. CONDINANZI, *Brexit: quelles sont les conséquences pour les avocats?*, in *Rev. aff. eur.*, 2018, p. 697 ss.

⁴⁸ Cfr., *supra*, nota 44.

⁴⁹ M. VAN DEN BRINK, *Bold, but, cit.*, p. 415.

membri in Regno Unito⁵⁰. Pertanto, sembra difficile ipotizzare per i cittadini britannici la possibilità di rivendicare ulteriori diritti al di fuori del quadro convenzionale risultante dai negoziati.

Tuttavia, in ragione dell'incertezza sull'esito della *Brexit* e, in particolare, sulla possibilità che essa si realizzi senza che l'accordo negoziato sia ratificato dal Regno Unito, è utile interrogarsi sugli scenari ipotizzabili qualora questa eventualità si concretizzasse. In effetti, in assenza di un accordo sul recesso, la questione dello status dei cittadini britannici (e di quello dei cittadini degli Stati membri nel Regno Unito) ritornerebbe d'attualità, venendo a mancare la base giuridica contenuta in tale accordo.

Per quanto riguarda la tesi sopracitata, che ipotizza la possibilità di applicare ai cittadini britannici i principi desumibili dalla sentenza *Tjebbes e.a.*, è stato evidenziato che essa presenta ostacoli giuridici difficilmente sormontabili. Peraltro, perplessità di ordine pratico sono state avanzate anche con riguardo a una tesi accessoria, che configura la possibilità di mantenere in favore dei cittadini britannici alcuni diritti da loro acquisiti, in conseguenza della fruizione dello status di cittadino europeo⁵¹. Ancora, una terza tesi, riprendendo una proposta presentata dinanzi alla Commissione per gli Affari costituzionali del Parlamento europeo, ha prospettato l'istituzione di un'"Associate citizenship", che permetta ai cittadini britannici di conservare la cittadinanza europea⁵².

Con riguardo alla prima tesi, la proposta di estendere la portata della giurisprudenza della Corte in materia di perdita di cittadinanza ai cittadini britannici non tiene in adeguata considerazione il fatto che tale giurisprudenza riguarda la perdita di cittadinanza di uno Stato membro, da cui consegue quella europea, e non la perdita della cittadinanza regionale. Va poi aggiunto che tale perdita sarebbe la conseguenza della decisione espressa dalla maggioranza del corpo elettorale nel referendum del 2016 e, pertanto, sarebbe assimilabile a una forma di perdita volontaria della cittadinanza. Peraltro, queste considerazioni confermano la difficoltà di configurare uno *status* accessorio, quello di cittadino europeo, come fondamentale. In effetti, non pare possibile che un cittadino di uno Stato che abbia cessato di essere membro dell'Unione europea possa continuare ad esserne cittadino, perché ciò implicherebbe che, contrariamente a quanto previsto dall'art. 20 TFUE, la cittadinanza regionale non solo non sarebbe più accessoria a quella nazionale, ma diverrebbe addirittura autonoma rispetto a quest'ultima. Anche la tesi secondo la quale potrebbe essere riconosciuto ai cittadini britannici uno *status sui generis* di "cittadini associati" sembra quindi da escludere, poiché un simile status non ha alcun fondamento nel diritto primario. In proposito, va osservato che la tesi stessa considera che l'istituzione di questa cittadinanza *sui generis* è subordinata ad una revisione dell'art. 20 TFUE, tale da consentire l'attribuzione della cittadinanza dell'Unione non solamente ai cittadini degli Stati membri⁵³.

Con riguardo alla seconda tesi, malgrado le condivisibili riserve espresse da parte della dottrina, la quale ha giustamente osservato che sarebbe preferibile una soluzione

⁵⁰ Il progetto di accordo è consultabile sul sito della Commissione europea. In particolare, la Parte Seconda del progetto è consacrata ai *Citizens' Rights*.

⁵¹ S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza*, cit., p. 174 ss. Sulla tesi dei diritti quesiti v. anche M. BENLOLO CARABOT, *Les conséquences du Brexit sur les droits des citoyens. Un bref état des lieux*, in *L'observateur de Bruxelles*, 2017, p. 20 ss.

⁵² V. O. GARNIER, *After Brexit: Protecting European Citizens and Citizenship from Fragmentation*, in *EUI WP*, 2016, p. 19 s.

⁵³ ID., p. 20.

contenuta nell'accordo di recesso⁵⁴, non è da escludere che, in assenza di un tale accordo, essa potrebbe trovare applicazione ai cittadini britannici attraverso la teoria dei diritti quesiti, diritti che secondo alcuni sarebbero tutelati nel diritto dell'Unione in forza di un principio generale⁵⁵. Tuttavia, in questa ipotesi, la teoria dei diritti quesiti andrebbe applicata con due limitazioni. In primo luogo, non tutti i cittadini britannici, ma solo quelli che abbiano maturato diritti collegati allo *status* di cittadino europeo ne potrebbero usufruire, dato che per essere quesito un diritto deve essere maturato prima della modifica normativa che lo rimette in causa. Di conseguenza, un cittadino britannico che non abbia esercitato alcuno dei diritti riconducibili alla cittadinanza europea non potrebbe beneficiarne. In secondo luogo, si pone il problema di determinare quali diritti derivanti dallo *status* di cittadino europeo potrebbero essere riconosciuti ai cittadini britannici. In proposito, se sembrano da escludere i diritti di elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo e di libera circolazione in tutti gli Stati membri dell'Unione⁵⁶, appare ragionevole considerare che ai cittadini britannici potrebbero essere garantiti i diritti connessi allo status fondamentale di cittadino dell'Unione da loro esercitati in uno Stato membro prima della *Brexit*, quali ad esempio, quelli di libera circolazione e soggiorno in tale Stato.

8. Considerazioni conclusive

Da quanto sopra esposto emerge che il ragionamento della Corte nella sentenza *Tjebbes e.a.* e, in particolare, il test di proporzionalità in concreto imposto alle autorità nazionali nell'ipotesi di perdita della cittadinanza europea come conseguenza di quella di uno Stato membro non pare esente da critiche. In effetti, se è vero che anche nelle materie in cui gli Stati membri mantengono la propria competenza essi sono tenuti a rispettare gli obblighi derivanti dalla loro partecipazione all'Unione europea, è altrettanto vero che il test di proporzionalità adottato dalla Corte, con il quale si impone alle autorità nazionali di valutare la possibilità di derogare ai criteri stabiliti in una materia di competenza degli Stati membri, solleva qualche dubbio. È opinione di chi scrive che il test di proporzionalità in astratto, applicato dalla Corte nella precedente causa *Delvigne* e proposto dall'AG Mengozzi nelle sue conclusioni, avrebbe dovuto trovare applicazione anche nella sentenza *Tjebbes e.a.* Tale test di proporzionalità, da un lato, contrariamente al test di proporzionalità in concreto, sembra più conforme al diritto primario, in base al quale la cittadinanza europea si aggiunge a quella di uno Stato membro. Diversamente, il test di proporzionalità in concreto proposto dalla Corte, che condiziona la perdita della cittadinanza di uno Stato membro alla valutazione di tutte le possibili conseguenze su un individuo rispetto al suo status di cittadino dell'Unione, modifica, in sostanza, il paradigma che sottende l'art. 20 TFUE, trasformando la portata e il valore della cittadinanza regionale nell'ordine giuridico

⁵⁴ S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza*, cit., p. 197.

⁵⁵ In questo senso si vedano le conclusioni presentate dall'AG Bobek il 18 febbraio 2016, Causa C-80/15, *Fuchs*, EU:C:2016:104, pt. 69 e quelle dell'AG Mengozzi depositate il 23 novembre 2017, Causa C-482/16, *Stollwitzer*, EU:C:2017:893, pt. 45. Nelle prime, l'AG Bobek riconosce esplicitamente che la tutela dei diritti quesiti espone un principio generale del diritto dell'Unione. Nelle seconde, pur non arrivando a una simile presa di posizione, l'AG Mengozzi afferma che la tutela dei diritti quesiti di una categoria di persone costituisce un motivo imperativo d'interesse generale.

⁵⁶ Così J.-C. PIRIS, *Should the UK Withdraw From the EU: Legal Aspects and Effects of Possible Options*, in *European Issues*, 2015, p. 10, consultabile sul sito www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-355-en.pdf.

dell'Unione. Dall'altro, il test di proporzionalità in astratto rappresenta un punto di equilibrio soddisfacente tra le competenze riconosciute agli Stati membri in materia di cittadinanza e il diritto dell'Unione.

Inoltre, la pronuncia *Tjebbes s.a.* offre uno spunto di riflessione più generale sul ruolo della Corte nell'ordine giuridico dell'Unione europea. In effetti, è evidente che nel processo di integrazione la Corte ha svolto un ruolo fondamentale e l'evoluzione di tale ordine giuridico è debitore delle interpretazioni che essa ha proposto⁵⁷. Di conseguenza, è assolutamente conforme al suo ruolo nel sistema che la Corte avanzi interpretazioni evolutive del diritto dell'Unione in chiave integrazionista⁵⁸. Tuttavia, nel caso di specie, quella che potrebbe sembrare un'interpretazione dei trattati che risponde a questa finalità, in realtà, è suscettibile di creare alcune difficoltà. In effetti, l'approccio della Corte implica che non sia lei stessa - come avrebbe potuto attraverso l'applicazione di un test di proporzionalità in astratto - a determinare il carattere proporzionale a livello europeo dei diritti nazionali, ma le autorità degli Stati membri. Ora, potrebbe essere osservato che la conseguenza dell'approccio della Corte porterà le autorità nazionali a bloccare ogni decisione di revoca della cittadinanza di uno Stato membro qualora ciò implichi la perdita di quella europea. Tuttavia, questa ipotesi merita due considerazioni. In primo luogo, come osservato dall'AG Mengozzi⁵⁹, l'idea che sia possibile neutralizzare sistematicamente ogni decisione di revoca della cittadinanza nazionale non sembra trovare fondamento nei trattati. In secondo luogo, come rilevato in precedenza, le autorità nazionali degli Stati membri non hanno applicato in modo sistematico la sentenza *Rottmann*. Pertanto, in concreto, nel dare esecuzione alla sentenza *Tjebbes e.a.*, le autorità nazionali potrebbero svolgere il test di proporzionalità richiesto dalla Corte e concludere che la loro normativa è conforme a tale principio. Diversamente, se la Corte avesse applicato il test di proporzionalità in astratto, così limitando il margine discrezionale delle autorità nazionali, al momento della pronuncia pregiudiziale, la conformità o meno della normativa nazionale al diritto dell'Unione sarebbe stata chiara per la giurisdizione di rinvio (e per tutte le autorità degli Stati membri), attraverso un test di proporzionalità operato direttamente dalla Corte e non rimesso alle autorità dei singoli Stati membri.

⁵⁷ Sul ruolo della Corte come attrice del processo di integrazione europea tra gli altri, v. A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Bari, 2015, p. 101; L. CLÉMENT-WILZ, *Introduction: analyser juridiquement le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*, in ID. (sous la direction de), *Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, 2019, p. 13 ss.; J.-P. JACQUÉ, *Conclusions*, *ivi*, p. 457.

⁵⁸ V. A. VAUCHEZ, *L'Union par le droit, l'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*, Paris, 2013.

⁵⁹ Cfr. *supra*, p. 12, nota 36.