BlogDUE

Test di proporzionalità e perdita della cittadinanza dell'Unione: l'ipotesi della revoca di una garanzia di naturalizzazione

Gaspare Fiengo (Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università "Suor Orsola Benincasa" di Napoli) – 6 febbraio 2022

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La questione dell'ambito di applicazione della fattispecie. - 3. Il test di proporzionalità.

1. Con sentenza 18 gennaio 2022, nella causa C-118/20, *JY c. Wiener Landesregierung*, la Corte si è pronunciata in Grande Sezione, in via pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE, sull'interpretazione dell'articolo 20 TFUE, in relazione ad una problematica assai complessa, vertente sugli obblighi gravanti sugli Stati membri in materia di acquisto e perdita della cittadinanza alla luce del diritto dell'Unione. Nel caso di specie, si trattava di verificare gli effetti della perdita di tale *status* da parte di una cittadina estone JY, residente in Austria, la quale, aveva presentato domanda per ottenere la cittadinanza austriaca e le autorità amministrative competenti, con decisione del 2014, avevano accolto, sebbene condizionatamente alla previa prova della rinuncia di quella estone. In seguito a tale rinuncia, JY resta però apolide (e, quindi, priva anche della cittadinanza dell'Unione), perché nel frattempo era intervenuta la revoca della garanzia di naturalizzazione, in conseguenza della contestazione di due illeciti amministrativi gravi sopravvenuti (guida in stato d'ebbrezza e mancata esposizione del contrassegno del controllo tecnico sul veicolo).

Il giudizio della Corte lascia sullo sfondo l'argomento, assai interessante, dei dubbi di conformità rispetto al diritto internazionale di una pratica, quale quella messa in atto dalle autorità austriache, di prestare una garanzia temporanea per l'acquisizione della cittadinanza nelle more della rinuncia ad una precedente, che risulterebbe in violazione della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia. Infatti, la perdita della nazionalità precedente dovrebbe avvenire, in linea di principio, solo con l'acquisizione di un'altra nazionalità.

In particolare, avendo già chiarito (7 luglio 1992, causa C-369/90, *Micheletti e a.*) che la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro che, comunque, deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione, la Corte si preoccupa principalmente di ricondurre la fattispecie nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, in quanto la

revoca della garanzia ha avuto l'effetto di impedire il recupero dello *status* di cittadino dell'Unione. A fondamento di tale convincimento vi è la considerazione che, stante una procedura di naturalizzazione in corso e, nel quadro del suo legittimo affidamento, ottemperando ai requisiti previsti da tale procedura, non si può ritenere che una persona volontariamente rinunci allo *status* di cittadino dell'Unione. Come noto, l'articolo 20, paragrafo 1, TFUE conferisce a chiunque possegga la cittadinanza di uno Stato membro quella dell'Unione, destinata ad essere il suo status fondamentale (da ultimo, sentenze della Corte del 15 luglio 2021, causa C-535/19, *A (Assistenza sanitaria pubblica)*; del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*; del 21 febbraio 2013, causa C-46/12, *N.*). Più precisamente, la revoca della garanzia di naturalizzazione deve rispondere al principio di proporzionalità se comporta la perdita definitiva della cittadinanza UE e può essere adottata solo per ragioni di ordine pubblico, quali certamente non possono essere quelle violazioni perseguibili con mere sanzioni amministrative. Ma non solo. La Corte, diversamente da quanto ipotizzato dall'AG *Szpunar* nelle sue conclusioni, aggiunge un'ulteriore precisazione. Il principio dell'effetto utile impone anche un dovere per il Paese UE alla cui cittadinanza il singolo intende rinunciare, ovvero assicurarsi che la sua decisione, fondata su tale domanda, entri in vigore soltanto una volta che la nuova cittadinanza sia stata effettivamente acquisita.

2. Per meglio seguire il percorso argomentativo della Corte, conviene prendere le mosse dal caso *Rottman* (sentenza del 2 marzo 2010, causa C-135/08), giacché esso presenta, dal punto di vista fattuale, fortissime analogie con il caso in esame, in quanto anche il sig. Rottman, cittadino austriaco, dopo aver ottenuto la naturalizzazione in Germania, si vedeva revocare la cittadinanza tedesca, in seguito ad una informativa delle autorità austriache che palesavano la circostanza che egli fosse sottoposto a mandato di arresto. Sebbene sussistano taluni elementi di differenziazione tra le due fattispecie, la pronuncia *Rottman* fornisce la migliore chiave di lettura della nuova pronuncia della Corte. Infatti, in tale occasione, essa ebbe a stabilire che "tenuto conto del carattere fondamentale dello *status* del cittadino dell'Unione conferito dall'articolo 20 TFUE, la situazione di un cittadino dell'Unione che si trovi alle prese con una decisione di revoca della naturalizzazione adottata dalle autorità di uno Stato membro, che lo ponga, dopo la perdita della cittadinanza di un altro Stato membro da lui posseduta in origine, in una situazione idonea a cagionare il venir meno di detto status e dei diritti ad esso correlati, ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione". Il carattere evolutivo di tale sentenza, come ampiamente sottolineato in dottrina risiede nel riconoscimento della possibilità di assoggettare ad un esame dettagliato, alla luce del diritto dell'Unione, taluni aspetti delle normative nazionali in materia di cittadinanza strettamente collegati alla perdita dello status di cittadino dell'Unione (S. MARINO, *la perdita della cittadinanza dell'Unione europea alla luce del principio di proporzionalità*, in *rivista.eurojus.it*, 12

luglio 2021; M.F. ORZAN, *Da Rottman a Tjebbes e.a.: riflessioni sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di cittadinanza europea*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2019, p. 997 ss; J. SHAW, *Setting the scene: the Rottmann case introduced*, in *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law?*, EUI Working Papers, 2011). In tal modo è stato irrimediabilmente intaccato il paradigma dell'indipendenza degli Stati membri in una materia, quale quella della cittadinanza, che per sua natura esprime il vincolo più stretto tra l'individuo e lo Stato.

Pure, va ricordato che, nel solco di questa pronuncia, qualche anno più tardi, con la sentenza *Tjebbes e a.* (sentenza del 12 marzo 2019, causa C-221/17), i giudici di Lussemburgo chiudono definitivamente la partita relativa all'ambito di applicazione, precisando che la situazione dei cittadini dell'Unione che possiedono la cittadinanza di un solo Stato membro e che, con la perdita di tale cittadinanza, si ritrovino privati dello status di cittadino dell'Unione e dei diritti ad esso correlati, ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione e gli Stati membri devono, pertanto, nell'esercizio della loro competenza in materia di cittadinanza, rispettare il diritto dell'Unione. Va da sé, quindi, che l'esercizio della competenza degli Stati in materia di perdita della cittadinanza, toccando l'insieme dei diritti conferiti e protetti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, possa essere sottoposto a un controllo giurisdizionale effettuato alla luce del diritto dell'Unione.

Del resto, sul fatto che la questione rientri nel perimetro delle disposizioni dei Trattati relative alla cittadinanza dell'Unione, gioca un ruolo significativo pure la logica dell'integrazione progressiva indicata della Corte nel caso *Lounes* (sentenza del 14 novembre 2017, causa C-165/16), secondo cui "i diritti conferiti ad un cittadino dell'Unione dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, compresi i diritti derivati di cui godono i suoi familiari, sono volti, in particolare, a favorire la progressiva integrazione del cittadino dell'Unione interessato nella società dello Stato membro ospitante". Ciò si determina, sicuramente, con riguardo ad una persona che, dopo essersi recata nel territorio dello Stato membro ospitante ed avervi soggiornato per diversi anni, nell'esercizio della propria libertà di circolazione, desidera acquisire la cittadinanza, manifestando inequivocabilmente la volontà di integrarsi stabilmente nel tessuto sociale di detto Stato. Di tutta evidenza, quindi, che la compressione del beneficio di tali diritti, in conseguenza della rinuncia alla cittadinanza imposta per favorire la procedura di naturalizzazione, risulterebbe contraria pure alla logica dell'integrazione progressiva evocata dalla Corte.

3. Da quanto emerso dalla giurisprudenza sin qui considerata, di cui si è riportata un'estrema e sintetica campionatura, una volta risolta la questione dell'ambito di applicazione, resta da chiarire il ruolo che gioca il principio di proporzionalità nella verifica della compatibilità della decisione controversa di revoca, alla luce dei parametri dettati dal diritto dell'Unione, e, se del

caso, anche dal diritto nazionale. A tal riguardo, invero, la giurisprudenza è stata fin qui ferma sul punto che spetta alle autorità competenti ed ai giudici nazionali verificare, alla luce del diritto dell'Unione, se la decisione relativa alla revoca della garanzia di concessione della cittadinanza e al rigetto della domanda di concessione di tale cittadinanza, ove renda permanente 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. Pertanto, occorre valutare se tale perdita sia giustificata in rapporto alla gravità dell'infrazione commessa, 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 buona sostanza, in ragione dell'importanza dello *status* di cittadino dell'Unione europea, è come se incombesse in capo ai giudici nazionali una sorta di esame rafforzato di verifica del soddisfacimento del requisito della proporzionalità della misura nazionale. In effetti, è stato a più riprese sottolineato come il test di proporzionalità sia sostanzialmente rimesso alle autorità nazionali, che sono tenute ad esaminare in concreto tutte le conseguenze individuali sui destinatari della decisione, piuttosto che alla Corte stessa in base a criteri propri dell'ordinamento giuridico europeo, ciò determinando il rischio di difformità in sede applicativa da parte degli organi nazionali.

Al contrario, nel caso in esame, sembra potersi scorgere un convincente segnale in direzione di una valutazione del test di proporzionalità operato direttamente dalla Corte, che si pone *ad adiuvandum* rispetto all'esame condotto dai giudici nazionali in merito alle conseguenze sulla persona interessata, fornendo loro indici utili ai fini della valutazione della proporzionalità. (v. in proposito il commento di S. MARINO, *La perdita della cittadinanza dell'Unione europea alla luce del principio di proporzionalità*, cit.).

Difatti, dopo aver confermato la competenza delle autorità e dei giudici nazionali, nella delicata materia oggetto di esame, evidenzia che il requisito di compatibilità con il principio di proporzionalità non è soddisfatto nelle ipotesi in cui – come nella fattispecie - la decisione di rigetto della domanda di acquisizione della cittadinanza sia motivata da infrazioni di natura amministrativa al codice della strada, che, secondo il diritto nazionale applicabile, danno luogo ad una mera sanzione pecuniaria. A ben vedere, non resta molto spazio al giudice del rinvio per il test di proporzionalità, posto che la risposta fornita dai giudici di Lussemburgo, in merito alla valutazione degli illeciti amministrativi connessi alla sicurezza della circolazione stradale, è nel senso di considerare la decisione impugnata palesemente contraria al principio di proporzionalità.

A margine dell'aspetto maggiormente interessante di cui si è dato appena conto, qualche considerazione merita pure un altro profilo legato all'obbligo che incombe sugli Stati membri di garantire l'effetto utile dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera a), TFUE, che riserva, in favore dei cittadini dell'Unione, il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati

membri. Tale obbligo impone altresì agli Stati membri che la persona in possesso della cittadinanza dell'Unione non sia, in alcun momento, esposta alla perdita di tale *status*, che comporterebbe l'impossibilità di godere dei suoi diritti. Se non vi è dubbio sul fatto che, nel caso di specie, quest'obbligo gravi prevalentemente sullo Stato ospitante che decida di revocare la garanzia di concessione della cittadinanza, precedentemente prestata, non può non riconoscersi che esso investa anche lo Stato membro d'origine che, in nessun caso, dovrebbe adottare, sulla base di una garanzia prestata da un altro Stato, una decisione definitiva di revoca di cittadinanza, senza assicurarsi che la nuova cittadinanza sia stata effettivamente acquisita. Del resto, giova ricordare, come anche nel caso *Rottman*, la Corte ebbe a sottolineare che le disposizioni in ordine alla competenza degli Stati membri in materia di cittadinanza, nonché all'obbligo di questi ultimi di esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione, si applicano tanto allo Stato membro di naturalizzazione quanto allo Stato membro di cittadinanza originaria.