

LUISS



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto dell'Unione europea

La cittadinanza europea dopo la sentenza *Tjebbes*.
Ancora uno status fondamentale?

RELATORE

Prof. Francesco Cherubini

CANDIDATO

Chiara Ciuccarelli
Matricola 085492

Anno Accademico 2019/2020

Considerazioni introduttive	4
La cittadinanza europea.....	9
1.1. L'istituzione della cittadinanza europea	9
1.2. L'attribuzione della cittadinanza europea prima e dopo il Trattato di Lisbona.....	13
1.3. La giurisprudenza della Corte di giustizia e l'affermazione della cittadinanza europea quale status fondamentale dei cittadini degli Stati membri	18
Da <i>Rottmann</i> a <i>Tjebbes</i> : una decisione in continuità o un'incongruenza della Corte?	23
2.1 La sentenza <i>Rottmann</i> ed il criterio di proporzionalità	23
2.2 Il caso <i>Tjebbes</i>	29
2.3 Riflessioni sul valore della cittadinanza europea	37
Quali sviluppi per la cittadinanza dell'Unione europea?.....	41
3.1 Le nuove sfide per l'Europa	41
3.2 Prospettive alla luce della Brexit	45
Conclusioni.....	50
Bibliografia.....	52
Union citizenship after <i>Tjebbes</i> . Still a fundamental status?.....	54

Abstract

Questo elaborato si propone come una riflessione sul valore dello statuto della cittadinanza europea e sui suoi possibili sviluppi, in particolare alla luce di una serie di pronunce da parte delle Corti di giustizia dell'Unione europea in materia. Istituita nel 1992, la cittadinanza europea si inserisce perfettamente negli obiettivi posti dal Trattato di Maastricht: non più "Comunità economica europea" ma "Comunità europea", in maniera tale da sottolineare gli obiettivi politici che l'organizzazione si pone. L'istituzione della cittadinanza europea ha favorito l'emergere di un'importante questione: quella del rapporto tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea. La cittadinanza europea si acquisisce in quanto cittadini di uno Stato membro ma nonostante il Trattato di Lisbona sancisca che la cittadinanza dell'Unione europea "si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce", alcuni accademici auspicano la creazione di una cittadinanza europea indipendente dalla cittadinanza nazionale, in considerazione del fatto che il rapporto tra cittadini e Unione è diretto, ovvero che i diritti dei cittadini europei sono direttamente esplicitati nei Trattati. La Corte di giustizia non sembra però aver abbracciato questa visione, ribadendo, anche recentemente nella sentenza Tjebbes, che la determinazione delle modalità di acquisto e di perdita della cittadinanza di uno Stato membro, e di conseguenza della cittadinanza europea, rimane di competenza di ciascuno Stato membro. Tuttavia, qualora la cittadinanza europea e i diritti che ne derivano siano pregiudicati da una revoca decisa da uno Stato membro, il diritto dell'Unione impone necessariamente un esame alla luce del principio di proporzionalità. Si riduce veramente a ciò la cittadinanza europea?

Considerazioni introduttive

La cittadinanza è da sempre considerata un ambito del dominio riservato degli Stati. Tuttavia, il ruolo che l'individuo ha recentemente acquisito nello scenario del diritto internazionale permette oggi di considerarla a partire da nuovi punti di vista. Fondamentale è stato, in tal senso, il crescente movimento a favore della tutela dei diritti umani. Esso ha contribuito a spostare l'attenzione dagli interessi degli Stati a quelli dell'individuo, in particolare mettendo in luce quei diritti che i singoli cittadini possono far valere nei confronti degli Stati. Su questa scia è stata affermata la possibilità di configurare un diritto alla cittadinanza. Tale ipotesi non si è ancora formalmente concretizzata, nonostante sia importante richiamare l'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, il quale sancisce che ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza e che nessuno può essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del suo diritto di mutare cittadinanza¹.

Lo sviluppo del movimento a tutela dei diritti umani ha avuto dunque il merito di evidenziare nel quadro internazionale gli interessi dell'individuo ed è in considerazione di questi ultimi che ci si interroga sulla possibilità di stabilire dei limiti circa la libertà di scelta degli Stati in materia di attribuzione e revoca della cittadinanza².

La progressiva erosione del principio della sovranità statale, che faceva ritenere che la cittadinanza fosse ambito di dominio riservato degli Stati, ha avuto conseguenze anche a livello delle organizzazioni di integrazione regionale, dove

¹ La Dichiarazione universale dei diritti umani è stata adottata con una risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948. Lo strumento in questione non ha natura pattizia, con la conseguenza che di per sé, non produce effetti giuridici obbligatori. Molte disposizioni hanno tuttavia acquisito carattere vincolante nella misura in cui riflettono il contenuto di norme di diritto internazionale consuetudinario.

² A tal proposito si può ricordare la Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dell'apolidia del 30 agosto 1961, la quale non sancisce il diritto alla cittadinanza ma contribuisce alla concretizzazione del suddetto principio in quanto punta a ridurre il numero di apolidi. Agli Stati viene comunque sia riconosciuto un margine di discrezionalità nella determinazione dei criteri di concessione e di revoca della cittadinanza anche qualora l'individuo interessato corra il rischio di diventare apolide. Ad esempio, uno Stato potrebbe decidere di attribuire la propria cittadinanza solamente agli individui nati sul territorio oppure a coloro che non possiedono un'altra cittadinanza. Allo stesso modo è riconosciuta la possibilità per gli Stati di revocare la cittadinanza anche quando ciò comporti il verificarsi di casi di apolidia purché si verifichino condizioni particolari (prolungata residenza all'estero, falsa rappresentazione della realtà, frode etc.)

si è deciso di istituire forme di cittadinanza sovranazionale o regionale che uniscano i cittadini membri di una stessa organizzazione.

L'Unione europea, ad esempio, con il Trattato di Maastricht del 1992 ha istituito la cittadinanza dell'Unione. Oggi, la cittadinanza europea è disciplinata dall'art. 9 del Trattato sull'Unione europea (TUE) e dall'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), i quali affermano che "è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro". La cittadinanza europea è perciò una cittadinanza derivata, in quanto il presupposto per la sua acquisizione è il possesso della cittadinanza di uno degli Stati membri. La cittadinanza dell'Unione si acquista in altre parole per il solo fatto di essere cittadini di uno Stato membro ma la concessione o la revoca della cittadinanza nazionale rimangono materie di competenza esclusiva degli Stati. Al fine di evidenziare l'esclusività della competenza statale ad attribuire o revocare la cittadinanza nazionale (che influenza direttamente la cittadinanza europea), è stata adottata, nel corso della Conferenza intergovernativa che ha portato all'approvazione del Trattato di Maastricht, la Dichiarazione sulla cittadinanza di uno Stato membro. Al suo interno si precisa che "la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato"³. Sempre in quest'ottica, il Trattato di Amsterdam del 1997 precisa che "la cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima".

Il Trattato di Lisbona ha però introdotto importanti modifiche. Esso prevede che "la cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce". Se in precedenza si era affermata la complementarità dei due *status*, a partire dal Trattato di Lisbona la cittadinanza europea viene definita come aggiuntiva. Tale modifica non è sembrata rilevante agli occhi di parte della dottrina⁴, mentre secondo altri la nuova formula segna la possibilità di uno sviluppo autonomo dell'istituto della cittadinanza europea⁵. La cittadinanza europea nelle vesti di una vera e propria seconda cittadinanza sarebbe coerente con la definizione che ne fornisce la Corte di giustizia dell'Unione europea, secondo cui lo *status* di cittadino europeo è destinato a diventare "lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri"⁶.

³ Dichiarazione sulla cittadinanza di uno Stato membro del 29 luglio 1992, in GUCE n. C 191, p. 98.

⁴ PONZANO (2008: 7 ss.) afferma che "[l]'intenzione degli Stati sembra essere stata quella di rafforzare l'idea che la cittadinanza europea può solo aggiungere diritti e non può detrarre rispetto alla cittadinanza nazionale. Tuttavia, questa interpretazione non conduce a una sostanziale differenza nel significato della cittadinanza europea".

⁵ TRIGGIANI (2008: 37) parla di "autonomia di status" della cittadinanza europea.

⁶ La prima volta tale principio fu affermato nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 settembre 2001, C-184/99, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide social d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*.

Seguendo l'impostazione voluta dal Trattato di Lisbona, con l'istituzione della cittadinanza europea è venuto a costituirsi un nuovo tipo di *status* per i cittadini degli Stati membri ma in considerazione di ciò è possibile che la cittadinanza europea acquisisca una valenza autonoma rispetto alla cittadinanza nazionale?

Una cittadinanza europea che prescindendo dal possesso di quella di uno Stato membro non sembra per il momento ancora prospettabile. La cittadinanza rimane un attributo collegato alla sovranità statale; tuttavia, il rapporto tra cittadinanza statale e cittadinanza dell'Unione è fonte di dibattito e vi si è interessata anche la Corte di giustizia. Ci si è chiesti infatti se sia opportuno che gli Stati membri godano ancora di completa libertà di scelta nei casi di concessione della cittadinanza e soprattutto nei casi di revoca della stessa, ipotesi che farebbe venir meno la cittadinanza europea. La Corte ha ribadito che la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rimane di competenza di ciascuno Stato membro, il quale però non può, nell'esercizio di tale competenza, violare il diritto dell'Unione europea⁷. Rimane il presupposto che si è cittadini europei qualora si possieda la cittadinanza di uno Stato membro, ma lo *status* di cittadino europeo presenta caratteristiche proprie e, una volta acquisito, è disciplinato dalle norme del diritto dell'Unione. Infatti, laddove la cittadinanza europea non è più sussidiaria di quella nazionale, lo status di cittadino europeo appare come uno *status* autonomo, "idoneo di per sé ad attribuire all'individuo i diritti e le libertà riconosciuti dal Trattato"⁸. D'altronde la cittadinanza viene spesso definita come il diritto di avere diritti⁹ e la cittadinanza europea, seppure *sui generis*, non fa eccezione.

Secondo tale logica, la lesione dei diritti del cittadino europeo riconosciuti e tutelati dal diritto dell'Unione risulta incompatibile con lo stesso e per questo motivo può essere sottoposta ad un controllo giurisdizionale condotto alla luce del diritto dell'Unione¹⁰. Una lesione del genere può derivare da una revoca della cittadinanza nazionale, da cui consegue la perdita della cittadinanza europea e dei diritti ad essa correlati.

⁷ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 7 luglio 1992, C-369/90, *Mario Vicente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, punto 10; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'11 novembre 1999, C-179/98, *Stato belga c. Fatna Mesbah*, punto 29; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 febbraio 2001, C-192/99, *The Queen, Secretary of State for the Home Department ex parte Manjit Kaur*, punto 19; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 ottobre 2004, C-200/02, *Kunquian Catherin Zhu e Man Lavette Chen c. Secretary for the Home Department*, punto 37; sentenza della Corte di giustizia del 2 marzo 2010, C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, punto 45.

⁸ STROZZI (2005: 29 ss.).

⁹ ARENDT (1967: 296).

¹⁰ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 marzo 2010, C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, punto 48.

Sulla questione della discrezionalità statale in materia di revoca della cittadinanza la Corte si è pronunciata in una serie di sentenze. La più recente, la sentenza *Tjebbes*, sviluppa un filone aperto dalla precedente sentenza *Rottmann* del 2010. Il problema riguarda l'estensione dell'autonomia dello *status* di cittadino europeo: la cittadinanza dell'Unione ha carattere derivato ma come si concilia questo aspetto con l'affermazione della Corte di giustizia secondo cui essa rappresenta "lo *status* fondamentale" dei cittadini degli Stati membri? Come deve porsi il diritto dell'Unione europea di fronte ad una situazione del genere? È lecito che gli Stati membri, revocando la cittadinanza nazionale, possano privare gli individui anche della cittadinanza europea e dei diritti che ne derivano?

La Corte si è espressa già con la sentenza *Rottmann* del 2010, sostenendo che qualora la revoca della cittadinanza nazionale comporti la perdita dello *status* di cittadino europeo e dei diritti che ne discendono, le autorità nazionali devono verificare se la suddetta misura "rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato in rapporto al diritto dell'Unione"¹¹. Nella sentenza *Rottmann* i giudici della Corte di giustizia riconoscono pertanto nel diritto dell'Unione una ulteriore forma di tutela contro le decisioni nazionali in materia di cittadinanza. Nella più recente pronuncia in materia di cittadinanza, la sentenza *Tjebbes* del 12 marzo 2019, i giudici comunitari¹² si sono spinti oltre: essi hanno espresso la necessità di effettuare un esame individuale delle conseguenze determinate dalla perdita della cittadinanza dello Stato membro al fine di evitare che la decisione di revoca "abbia conseguenze che inciderebbero in modo sproporzionato [...] sullo sviluppo normale della sua vita familiare e professionale, sotto il profilo del diritto dell'Unione"¹³.

Se la risposta della Corte appare agli occhi di alcuni in linea con il profilo e l'impostazione dell'Unione europea, che tutela i propri cittadini ma al tempo stesso rispetta la supremazia degli Stati membri nella disciplina di quest'area del diritto¹⁴, secondo altri¹⁵ la decisione *Tjebbes* non presenta alcun aspetto innovativo, anzi, non avrebbe altro effetto se non quello di spogliare la

¹¹ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 marzo 2010, C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, punto 55.

¹² Pur sapendo che la "Comunità economica europea" è divenuta "Unione europea" e che il diritto comunitario è oggi divenuto diritto dell'Unione, questo elaborato utilizzerà i termini "Comunità europea" e "comunitario" in relazione all'Unione europea e al diritto dell'Unione.

¹³ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 12 marzo 2019, C-221/17, *M. G. Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*, 44.

¹⁴ COUTTS (2019) definisce la decisione della Corte "bold and thoughtful", in quanto interviene circa le norme sulla cittadinanza degli Stati membri ma lo fa limitando attentamente il suo intervento alle aree di interesse del diritto dell'Unione.

¹⁵ KOCHENOV (2019) parla di un "Tjebbes Fail" in quanto la Corte non sarebbe stata in grado di proteggere i cittadini europei dalla perdita automatica del loro *status*.

cittadinanza europea del suo titolo di "*status* fondamentale", poiché si accetta che il suddetto *status* decada automaticamente per effetto della legislazione nazionale.

Se davvero la cittadinanza europea rappresenta uno *status* autonomo, per di più destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri¹⁶, allora è lecito pensare che la decisione di revoca della cittadinanza nazionale possa essere rivista alla luce del diritto dell'Unione. Per questo motivo la Corte richiede esplicitamente alle autorità nazionali di esaminare la situazione dell'individuo interessato e dei suoi familiari, per accertarsi che la decisione di revoca non incida in maniera sproporzionata sulla vita familiare e professionale. Da questo punto di vista, la sentenza *Tjebbes* sviluppa quanto affermato nella decisione *Rottmann* circa la necessità di rispettare il principio di proporzionalità. Tuttavia, piuttosto che procedere nella direzione di una costituzionalizzazione dell'autonomia dello *status* di cittadino europeo, la Corte sembra indirizzarsi verso la procedimentalizzazione della perdita della cittadinanza¹⁷. Una tematica di fondamentale importanza per uno sviluppo concreto del processo di integrazione europea viene ridotta ad una discussione sulle procedure¹⁸. La Corte di giustizia infatti si limita ad indicare una serie di requisiti sostanziali e procedurali che limitano la discrezionalità statale in una materia tradizionalmente di loro competenza esclusiva, ma che in virtù dell'art. 20 TFUE, non può non essere soggetta al sindacato della Corte di giustizia.

Il nodo problematico, secondo alcuni, consiste nel fatto che la cittadinanza europea viene ancora interpretata secondo una logica economica, così come viene messo in evidenza dal Weiler: "[l]'aspetto problematico di questa giurisprudenza è che precisamente omette di compiere la transizione concettuale da una libera circolazione basata sul mercato ad una libertà basata sulla cittadinanza"¹⁹. Questa lettura della cittadinanza non corrisponde agli obiettivi posti dal Trattato di Maastricht, il quale punta a considerare l'individuo non più come un mero fattore produttivo ma come un "soggetto politico, partecipe e consapevole protagonista del processo di integrazione europea"²⁰ in una nuova Unione europea che non è più solamente economica ma è anche e soprattutto politica.

La decisione *Tjebbes*, nonché la mancanza di un reale sentimento di identità europea condiviso dai cittadini, in altri termini la mancanza di un *demos* europeo, mettono in luce quanto in realtà tale obiettivo sia ancora lontano dall'essere raggiunto.

¹⁶ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 settembre 2001, C-184/99, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide social d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, punto 31.

¹⁷ KOCHENOV (2019).

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ WEILER (2009: 82).

²⁰ VILLANI (2010: 97).

Capitolo I

La cittadinanza europea

1.1. L'istituzione della cittadinanza europea

L'art. G del Trattato di Maastricht introduceva nel Trattato sulla Comunità europea (TCE) all'art. 8 l'istituto della cittadinanza europea:

- "1. È istituita la cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro.
2. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente Trattato"²¹.

Precedentemente al Trattato di Maastricht, i cittadini degli Stati membri venivano considerati esclusivamente a titolo di "fattori produttivi" e dunque potevano godere del diritto di libera circolazione e di soggiorno all'interno della Comunità europea in quanto lavoratori subordinati (art. 48 ss. TCEE) o lavoratori autonomi (art. 52 ss. TCEE), o nel caso in cui prestassero un servizio, cioè un'attività occasionale (art. 59 ss. TCEE). I diritti di libera circolazione e soggiorno nascenti da quella che è stata definita la "quasi-cittadinanza pre-Maastricht"²², nonché quelli ad essi connessi, come ad esempio il diritto di farsi raggiungere dai propri familiari, potevano essere fatti valere nei confronti degli Stati ospitanti in virtù del possesso della cittadinanza di uno Stato membro: le modalità di conferimento di tale cittadinanza restavano prerogativa dello Stato in questione e non interessavano la Comunità.

Nel corso degli ultimi decenni del secolo scorso, pur rimanendo legata alla logica economica del mercato interno, la cosiddetta quasi-cittadinanza inizia a mutare forma, fino a trasformarsi completamente nel 1992 con l'avvento del Trattato di Maastricht. Questa trasformazione è testimoniata da una serie di decisioni prese dal Consiglio che puntano ad estendere la libertà di circolazione e di soggiorno ad una più ampia platea di individui²³.

²¹ Trattato sull'Unione europea del 29 luglio 1992, in GUCE, n. C 191.

²² KOCHENOV, PLENDER (2012: 373).

²³ Da ricordare le direttive 90/364/CEE, 90/365/CEE e 90/366/CEE (quest'ultima poi annullata dalla Corte di giustizia con la sentenza del 7 luglio 1992 e sostituita dalla direttiva 93/96/CEE) del Consiglio del 28 giugno 1990 che estendono la libertà di circolazione e di soggiorno in uno Stato membro diverso da quello di origine ai lavoratori che avessero cessato di svolgere un'attività

In realtà, già a partire dagli anni Settanta si prospetta la possibilità di attribuire "diritti speciali" ai cittadini degli Stati membri, come ad esempio il diritto di voto nelle elezioni locali, il cui obiettivo sarebbe stato quello di favorire l'integrazione nel Paese ospitante. Al Consiglio europeo di Fontainebleau del 25 e 26 giugno 1984 fu anche creato un Comitato *ad hoc* sull'Europa dei cittadini, il c.d. Comitato Adonnino, le cui proposte non furono però ricomprese tra le modifiche introdotte dall'Atto unico europeo del 1986²⁴.

È dunque il Trattato di Maastricht del 1992, con la creazione della cittadinanza dell'Unione, a segnare una svolta decisiva.

L'istituto della cittadinanza europea nasce da una proposta avanzata dalla presidenza spagnola durante il Consiglio europeo di Dublino del 28 aprile 1990. L'idea era quella di istituire una cittadinanza complementare a quella nazionale, idonea a conferire diritti aggiuntivi rispetto a quelli già specificati dai Trattati, che potessero essere fatti valere sia nei confronti dell'Unione (come ad esempio il diritto di petizione), sia nei confronti degli Stati membri (per esempio il diritto di libera circolazione e soggiorno)²⁵.

La cittadinanza europea si inserisce perfettamente in quel progetto di riforma che prevede il passaggio dalla "Comunità economica europea" alla "Comunità europea", la quale, quest'ultima, non persegue solamente scopi economici ma ha anche obiettivi di carattere politico. In particolare, gli obiettivi dell'allora nuova Unione europea erano specificati all'art. B del Trattato sull'Unione europea, oggi divenuto art. 3 TUE, ed è lì che si collocava il nuovo istituto della cittadinanza europea, tramite il quale l'Unione si prefiggeva di "rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini" degli Stati membri.

Si trattava di un progetto ambizioso, che intendeva considerare l'individuo non più solamente in veste di soggetto economicamente attivo ma come un soggetto politico, facente parte di un nuovo, ampio processo di integrazione europea.

In realtà non tutti sono d'accordo con questa visione. Alcuni sostengono che una forma di rapporto giuridico tra i cittadini degli Stati membri e la Comunità esistesse ben prima del Trattato di Maastricht e che quest'ultimo non avrebbe fatto altro che codificare i rapporti preesistenti²⁶. La Comunità economica europea era caratterizzata da uno *status* di quasi-cittadinanza, le cui radici sono rinvenibili

salariata o autonoma e disponessero di una pensione, agli studenti e ai cittadini che non ne godessero a nessun'altro titolo.

²⁴ MORVIDUCCI (2010: 4).

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ KOCHENOV, PLENDER (2012: 369 ss.), secondo cui "[...] a personal status of legal attachment to the Communities had matured long before the formal incorporation of EU citizenship into the *acquis* at Maastricht, representing a natural spill-over inherently connected to the articulation of the internal market. The Treaty of Maastricht has seemingly codified the pre-existing law, without, however, making the text too restrictive. This almost invisible codification has had an overwhelming impact on the treatment of the EU citizenship provisions by the Court".

all'interno di un paradigma prettamente economico: la libera circolazione e il libero soggiorno sarebbero legittimati dal mercato. Secondo i sostenitori di questa impostazione, il Trattato di Maastricht non avrebbe introdotto uno *status* innovativo ma avrebbe semplicemente esplicitato uno statuto già in vigore, legato ad un'interpretazione economica dalla costruzione europea, di cui la stessa Corte di giustizia avrebbe favorito la perpetrazione. L'istituto della cittadinanza europea previsto dal Trattato di Maastricht sarebbe dunque ancora fortemente ancorato ad un'idea di comunità innanzitutto basata su principi economici²⁷.

È difficile asserire che il progetto immaginato dai redattori del Trattato di Maastricht sia stato realizzato: non si è ancora sviluppata una coscienza condivisa che valuti correttamente il rapporto tra cittadini e Unione e tenga conto dei diritti e doveri che ne conseguono. Ciò appare come il risultato di una serie di idiosincrasie che caratterizzano l'istituto della cittadinanza europea. In primo luogo, rileva il fatto che l'Unione europea sia incapace di identificare chi sono i suoi cittadini. L'Unione ha infatti abdicato a questo compito, lasciando agli Stati membri la possibilità di individuare chi può o non può avvalersi della cittadinanza nazionale, dove quest'ultima determina l'accesso alla cittadinanza europea²⁸. In secondo luogo, bisogna evidenziare come la cittadinanza europea non sia caratterizzata dai classici elementi comunemente associati al concetto di cittadinanza, quali ad esempio diritti, doveri, sentimento di identificazione. Sembrerebbe che solo la sfera dei diritti sia adeguatamente sviluppata, mentre al contrario non risulta dai Trattati alcun dovere facente capo ai cittadini europei. Allo stesso modo manca un *demos* europeo, un sentimento di identificazione all'Europa quale comunità politica che condivida valori comuni. A tal proposito, alcuni hanno definito lo *status* di cittadino europeo come uno *status* di straniero privilegiato²⁹, poiché consiste essenzialmente in una serie di diritti che incidono principalmente sul rapporto tra un cittadino e uno Stato membro diverso da quello di origine piuttosto che sul rapporto tra cittadino e Unione europea.

Queste peculiarità potrebbero essere giustificate qualora si ammettesse che la cittadinanza europea è un istituto giuridico ancora in fase di definizione. Invece, nonostante sia prevista la possibilità di adottare "disposizioni intese a completare i diritti previsti"³⁰ dal Trattato stesso, le modifiche apportate negli anni allo *status* di cittadino europeo risultano essenzialmente irrilevanti, ad eccezione,

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ PLENDER (1976: 45) afferma che "we can scarcely expect the development of a common definition of persons entitled to the rights [provided by the supranational legal order]".

²⁹ CARTABIA (1995: 2 ss.) sostiene che "mentre di norma la cittadinanza regola la posizione dell'individuo rispetto all'ente o all'ordinamento di appartenenza, la cittadinanza europea è destinata a far sentire i suoi effetti prevalentemente sulla posizione del cittadino nell'ambito di altri ordinamenti".

³⁰ Art. 8E del TCE, così come istituito dall'art. G del Trattato di Maastricht, oggi sostituito dall'art. 25 TFUE.

per quanto riguarda i rapporti tra l'Unione e i suoi soggetti, dell'obbligo di rispettare il principio di eguaglianza tra i cittadini e di garantire la democrazia rappresentativa, nonché del diritto, da parte di un milione di cittadini, di invitare la Commissione a presentare una proposta normativa³¹.

Tuttavia, come affermato dall'Avvocato generale nelle conclusioni sul caso *Rottmann*³²:

"[I]a cittadinanza dell'Unione presuppone la cittadinanza di uno Stato membro, ma è anche una nozione giuridica e politica autonoma rispetto a quella di cittadinanza nazionale. La cittadinanza di uno Stato membro non consente solo l'accesso al godimento di diritti conferiti dal diritto comunitario, essa ci rende cittadini dell'Unione. La cittadinanza europea costituisce inoltre qualcosa in più di un insieme di diritti che, di per sé, potrebbero essere concessi anche a coloro che non la possiedono. *Essa presuppone l'esistenza di un collegamento di natura politica tra i cittadini europei, anche se non si tratta di un rapporto di appartenenza ad un popolo.* Tale nesso politico unisce, al contrario, i popoli dell'Europa. *Esso si fonda sul loro impegno reciproco ad aprire le rispettive comunità politiche agli altri cittadini europei e a costruire una nuova forma di solidarietà civile e politica su scala europea.* Il nesso in questione non presuppone l'esistenza di un unico popolo, ma di uno spazio politico europeo, dal quale scaturiscono diritti e doveri" (corsivo aggiunto).

Da quanto appena visto si comprende che l'importanza della cittadinanza europea non risiede tanto nei singoli diritti che ne derivano quanto piuttosto nella sua capacità di ricomprendere l'insieme di tutti i diritti e i doveri che accomunano i cittadini degli Stati membri. Essa è ciò che ci rende cittadini di una nuova comunità, che punta ad essere una comunità in primo luogo politica, capace di riunire al suo interno diverse comunità nazionali, che condividono gli stessi ideali e valori. Non si tratta di creare un unico grande popolo, quanto un ampio spazio politico europeo che ricomprenda l'insieme delle posizioni giuridiche soggettive derivanti dalle varie norme del Trattato. Si sviluppa così uno *status* di gran lunga più articolato, che trova nella cittadinanza europea il fattore unificante.

È poi fondamentale specificare che quando si parla di diritti e doveri non si intende solamente quelli espressamente enunciati negli articoli 20-24 TFUE e 9-11 TUE, ma anche tutti quelli rintracciabili in tutte le altre disposizioni. Tale impostazione è confermata oggi dall'art. 20 TFUE, il quale dispone che:

"[i] cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Essi hanno, *tra l'altro*:

³¹ Tali disposizioni sono state inserite nel Titolo II del Trattato sull'Unione europea tra le disposizioni relative ai principi democratici.

³² Conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro del 30 settembre 2009, causa C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, punto 23.

- a) il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;
- b) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;
- c) il diritto di godere, nel territorio del paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;
- d) il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

Tali diritti sono esercitati secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi" (corsivo aggiunto).

In breve, i diritti all'art. 20 TFUE non esauriscono quelli garantiti dallo *status* di cittadino europeo, ma sarebbero esemplificativi e ad essi se ne aggiungono altri, egualmente significativi, rintracciabili nelle altre disposizioni dei Trattati, come ad esempio il divieto di discriminazione, previsto oggi dall'art. 18 TFUE.

La cittadinanza europea, così delineata, appare idonea ad essere, come ha dichiarato la Corte di giustizia,

"lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi tra di loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni espressamente previste a tale riguardo, il medesimo trattamento giuridico"³³.

1.2. L'attribuzione della cittadinanza europea prima e dopo il Trattato di Lisbona

Chi sono i cittadini europei? L'art. 8 del TCE, così come istituito dal Trattato di Maastricht, oggi sostituito dagli art. 9 TUE e art. 20 TFUE, sancisce che "è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro". La cittadinanza europea è dunque una cittadinanza derivata, nel senso che si diventa cittadini dell'Unione solamente se si è cittadini di uno Stato membro. Le modalità di attribuzione e di revoca della cittadinanza statale sono estranee al diritto comunitario e rimangono materia di competenza esclusiva degli Stati.

Al momento dell'adozione del Trattato di Maastricht, la Danimarca presentò agli altri Stati membri un documento dal titolo "La Danimarca in Europa", nel quale esprimeva le sue preoccupazioni circa la possibilità che il diritto comunitario potesse imporre qualche limitazione alle competenze dello

³³ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 settembre 2001, C-184/99, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, punto 31.

Stato in materia di cittadinanza. In particolare, il governo danese non riteneva sufficiente la Dichiarazione n.2 sulla cittadinanza di uno Stato membro, annessa al Trattato di Maastricht, secondo la quale

"ogniqualevolta nel Trattato si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato va determinata esclusivamente con riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato"³⁴.

Nel tentativo di venire incontro alle suddette preoccupazioni, il Consiglio europeo di Edimburgo dell'11 e 12 dicembre 1992 ha adottato una decisione, nella quale si specificava che:

"[I]e disposizioni della parte seconda del trattato [...] riguardanti la cittadinanza dell'Unione conferiscono ai cittadini degli Stati membri diritti e tutela complementari come precisato dalla parte stessa. Questi ultimi non si sostituiscono in alcun modo alla cittadinanza del singolo Stato. La questione se una persona abbia la cittadinanza di uno Stato membro è definita esclusivamente in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato" (corsivo aggiunto).

Le preoccupazioni della Danimarca erano essenzialmente dovute a quanto enunciato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Micheletti* del 7 luglio 1992, in cui veniva affermato che:

"[I]a determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità con il diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario"³⁵.

Nella sentenza in questione la Corte aveva voluto evidenziare che uno Stato, nel caso di un individuo avente la cittadinanza sia di un altro Stato che di uno Stato terzo, non può in nessun modo subordinare il riconoscimento dei diritti che scaturiscono dai Trattati europei a condizioni ulteriori se non al semplice possesso della cittadinanza di uno Stato membro. L'inciso in questione era apparso come un primo possibile limite alle competenze statali in materia di cittadinanza.

Sempre nell'ottica di rassicurare gli Stati circa la conservazione delle loro competenze, il Trattato di Amsterdam affermava che:

"[è] istituita la cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione costituisce un

³⁴ Dichiarazione n.2 sulla cittadinanza di uno Stato membro.

³⁵ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 7 luglio 1992, C-369/90, *Mario Vicente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, punto 10.

*complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima*³⁶ (corsivo aggiunto).

Si intendeva così sottolineare il carattere complementare della cittadinanza dell'Unione: la cittadinanza europea è una cittadinanza ancillare, il cui destino resta legato a quello della cittadinanza nazionale e che in nessun modo può comportare o condizionare l'attribuzione della cittadinanza di uno Stato membro.

È compito degli Stati membri, al momento in cui entrano a far parte dell'Unione, specificare chi sono i propri cittadini e quali sono i criteri di attribuzione di tale status. Così si è espressa la Corte di giustizia nella sentenza *Kaur* del 20 febbraio 2001, dichiarando che per determinare se

"una persona abbia la qualità di cittadino del Regno Unito [...] ai sensi del diritto comunitario, occorre fare riferimento alla dichiarazione del 1982 del governo del Regno Unito [...] relativa alla definizione del termine "cittadini" che sostituisce la Dichiarazione del 1972 [...] allegata all'Atto finale del Trattato relativo all'Adesione alle Comunità europee del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord"³⁷.

Nella dichiarazione menzionata, il Regno Unito indicava quali categorie di cittadini britannici debbano essere considerati cittadini ai sensi del diritto comunitario³⁸.

Il Trattato di Lisbona del 2009 introduce da questo punto di vista un'importante modifica. Agli articoli 9 TUE e 20 TFUE viene sancito che "la cittadinanza dell'Unione *si aggiunge* alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce" (corsivo aggiunto). La cittadinanza europea diventa dunque una cittadinanza aggiuntiva. Se alcuni non ritengono questa modifica rilevante³⁹, altri la considerano uno sviluppo fondamentale in direzione di una almeno parziale autonomia della cittadinanza europea rispetto a quella nazionale. In particolare, secondo quanto previsto dal nuovo Trattato, la cittadinanza europea non si configura più come un complemento della cittadinanza nazionale ma acquista un suo valore autonomo in quanto nuovo *status* dei cittadini degli Stati membri. Questo *status* si ottiene solo se si è cittadini di un paese membro ma comprende una serie di diritti e doveri se si riferiscono direttamente al singolo individuo e lo

³⁶ Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione Europea, i Trattati che costituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi del 10 novembre 1997, in GUCE n. C 340, art. 17 (*ex art.8*).

³⁷ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 febbraio 2001, C-192/99, *Queen, Secretary of State for the Home Department, ex parte Manjit Kaur*.

³⁸ Da questa categoria rimanevano esclusi i c.d. "british overseas citizens", tra i quali rientra la ricorrente nel caso richiamato.

³⁹ PONZANO (2008: 5 ss.) sostiene che "pochi e non sostanziali sono i cambiamenti introdotti dal Trattato di Lisbona alle disposizioni dei trattati in vigore riguardanti la cittadinanza europea". Nonostante la nuova formula si viene a sottolineare come la cittadinanza europea non sia costitutiva ma derivata dal possesso della cittadinanza nazionale, e dunque accessoria a quest'ultima.

rendono cittadino di un'entità autonoma sovranazionale quale è l'Unione europea⁴⁰.

Questa visione della cittadinanza europea sembra essere sostenuta dalla Corte di giustizia e alimentata da una serie di pronunce da parte della stessa. La cittadinanza europea è un istituto disciplinato dai principi dei Trattati: una volta istituita, essa è soggetta alla normativa comunitaria. Tale visione ha guidato la Corte stessa fino ad affermare, nella sentenza *Rottmann* del 2 marzo 2010:

"[c]on tutta evidenza, la situazione di un cittadino dell'Unione che – come il ricorrente nella causa principale – si trovi alle prese con una decisione di revoca della naturalizzazione adottata dalle autorità di uno Stato membro, la quale 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 dello status conferito dall'art. 17 TCE e dei diritti ad esso correlati, ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione"⁴¹.

La Corte afferma, in altri termini, che in virtù dell'istituzione dello *status* di cittadino europeo, la situazione di un individuo che sia stato privato della cittadinanza di uno Stato membro, e di conseguenza della cittadinanza europea, è disciplinata dal diritto dell'Unione. L'Unione europea non può non tutelare un suo cittadino qualora questo venga privato del suo *status*, anche nel caso in cui tale perdita risulti da una decisione presa da uno Stato membro. Si tratta di un'affermazione piuttosto lontana da quanto invece affermato dagli Stati membri al momento dell'adozione del Trattato di Maastricht, dove invece si era voluto ribadire l'esclusività della competenza statale in materia di attribuzione e revoca della cittadinanza, ivi compresa quella europea, considerata un istituto derivato dalla cittadinanza nazionale. Ecco perché alcuni⁴² considerano la sentenza *Rottmann* un punto di svolta nella giurisprudenza della Corte di giustizia.

Vi è poi da considerare la possibilità che l'Unione europea intenda conferire la cittadinanza europea e i diritti ad essa collegati anche a individui che non godono di tale *status*, sulla base di un criterio di residenza stabile e continua sul suo territorio. Si parlerebbe in questo caso di "cittadinanza di residenza" o di "cittadinanza civile", della quale si è discusso sia al Consiglio di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, sia in un progetto di risoluzione del Parlamento europeo

⁴⁰ COPPOLA (2009: 2 ss.).

⁴¹ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 marzo 2010, C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, punto 42.

⁴² KOCHENOV, PLENDER (2012: 385 ss.). Si sostiene che la sentenza *Rottmann* rappresenti un punto di rottura con la visione della cittadinanza europea quale ancora legata alla logica economica del mercato interno. Gli Stati membri perdono di fatto il monopolio in materia di cittadinanza poiché nell'attribuzione o revoca della cittadinanza nazionale, e dunque della cittadinanza europea, sono soggetti al rispetto del diritto dell'Unione.

presentato in occasione della relazione "Sulla quarta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione"⁴³. In particolare in quest'ultima si è sostenuto che

"l'attribuzione di taluni diritti connessi con la cittadinanza dell'Unione ai residenti favorirebbe l'integrazione della popolazione extracomunitaria nell'Unione europea e creerebbe uno status di appartenenza ad una vera e propria comunità politica e territoriale"⁴⁴,

nonché che

"il riconoscimento della cittadinanza dell'Unione in funzione della residenza dovrebbe essere lo scopo ultimo del processo dinamico che farà dell'Unione europea un'autentica comunità politica"⁴⁵.

Si viene così a sottolineare che attribuire dei diritti, solitamente riconosciuti ai cittadini europei, a chi risiede da tempo sul territorio dell'Unione sarebbe conforme agli stessi obiettivi specificati nei Trattati e promuoverebbe la coesione sociale e territoriale ivi auspicata.

Con tale atto si chiedeva perciò agli Stati di estendere il diritto di voto alle elezioni comunali ed europee, nonché il diritto di libera circolazione e di soggiorno in qualsiasi altro Stato dell'Unione europea, ai cittadini di Paesi terzi e agli apolidi che risiedessero sul territorio dell'Unione almeno da cinque anni. Accanto a tale richiesta, si domandava alla Commissione di elaborare un "Libro bianco sulle possibili evoluzioni della cittadinanza dell'Unione e sulla armonizzazione delle varie norme vigenti negli Stati membri"⁴⁶. La risoluzione è stata però respinta e ad oggi poche sono state le modifiche che possano far pensare ad una vera e propria cittadinanza di residenza. Senza prendere in considerazione una modifica dei Trattati, un risultato del genere potrebbe forse essere raggiunto utilizzando l'art. 25, co. 2, TFUE secondo cui

"[...] il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può adottare disposizioni intese a completare i diritti elencati all'art.20, paragrafo 2".

L'art. 25, co. 2, sostituisce l'art. 8E, ed è stato diversamente interpretato anche secondo le diverse versioni linguistiche. La versione francese infatti, corrisponde a quella italiana in quanto prevede la possibilità di "compléter les droits prévus", mentre la versione inglese parla di "provisions to strengthen or to add to the right laid down". Se le versioni francese e italiana inducono un'interpretazione

⁴³ MORVIDUCCI (2010: 22 ss.).

⁴⁴ Quarta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione (1° maggio 2001 - 30 aprile 2004), documento 2005/2060(INI).

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ MORVIDUCCI (2010: 22).

restrittiva, secondo cui non è prevista la creazione di nuovi diritti ma è possibile muoversi solamente nell'ambito dei diritti già riconosciuti, la versione inglese consente di aggiungere diritti del tutto e per tutto nuovi e sembrerebbe dunque favorevole ad un'estensione di certi diritti anche a cittadini di Stati terzi. Qualunque interpretazione si tenda a preferire, resta il fatto che l'art. 25, co. 2, si riferisce ai diritti del cittadino europeo enunciati all'art. 20 TFUE, non ai criteri di attribuzione della cittadinanza. Niente esclude però che gli Stati membri possano coordinarsi e, seguendo le indicazioni della risoluzione del Parlamento europeo, rendere più agevole l'attribuzione della propria cittadinanza ai residenti, magari in considerazione del collegamento degli individui con il territorio.

L'idea di una cittadinanza basata sulla residenza, seppur ancora in evoluzione, rappresenta un traguardo importante e potrebbe costituire una soluzione al problema della perdita della cittadinanza. Anche nel caso in cui un individuo incorra in una perdita della cittadinanza, qualora sia integrato in una comunità territoriale, quale potrebbe essere l'Unione europea, potrà comunque mantenere un certo numero di diritti fondamentali che sono stati acquisiti in virtù della residenza sul territorio. Un'ipotesi del genere appare particolarmente rilevante ai tempi della Brexit, a causa della quale milioni di cittadini britannici hanno perso lo *status* di cittadini europei e i diritti da esso nascenti, diritti dei quali avevano fino ad oggi goduto (dal 1° febbraio 2020 il Regno Unito non è più membro dell'Unione europea anche se è stato fissato un periodo transitorio fino al 31 Dicembre 2020 per consentire alle parti di stabilire un accordo sulle relazioni future).

1.3. La giurisprudenza della Corte di giustizia e l'affermazione della cittadinanza europea quale status fondamentale dei cittadini degli Stati membri

Come si è visto, la cittadinanza europea non nasce come un istituto dai caratteri politici ma come un insieme di diritti civili e socio-economici legati alla logica del mercato unico. Con il passaggio dalla Comunità economica europea all'Unione europea nasce l'istituto della cittadinanza dell'Unione, intesa quale vincolo tra una comunità di cittadini e un'autorità politica.

Pur essendo formalmente costituzionalizzata a livello dei Trattati istitutivi, è stata la Corte di giustizia a fare progressivamente chiarezza rispetto ai caratteri della cittadinanza europea.

In realtà, già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, la Corte di giustizia si era ritrovata di fronte a questioni relative alla cittadinanza di uno Stato membro per risolvere controversie disciplinate dal diritto comunitario.

Si tratta di sentenze saltuarie⁴⁷, le quali però sembrano mettere in evidenza come principi considerati fondamentali dalla giurisprudenza in materia di cittadinanza europea scaturiscano non tanto dal nuovo istituto, quanto dalla vigenza di un sistema che, pur rispettando le competenze statali, le subordina alle proprie logiche, qualora la situazione lo richieda.

La Corte ha infatti da sempre ribadito la competenza statale a decidere i criteri di attribuzione e revoca della cittadinanza ma, a partire dalla sentenza *Micheletti*, appare chiaro come tale libertà di scelta da parte degli Stati circa i criteri attributivi della propria cittadinanza non è illimitata, e ciò in virtù del diritto comunitario. È rimasto celebre infatti, l'inciso della sentenza appena richiamata, secondo cui:

"[I]a determinazione dei modi di acquisto e perdita della cittadinanza rientra, in conformità con il diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario"⁴⁸ (corsivo aggiunto).

La Corte afferma in tal modo che il riconoscimento dei diritti derivanti dall'ordinamento comunitario non può essere condizionato da norme statali che impongano condizioni ulteriori rispetto al semplice possesso della cittadinanza di uno Stato membro.

La sentenza *Micheletti* è considerata una pronuncia storica a partire dalla quale si è sviluppata una complessa giurisprudenza della Corte in materia di cittadinanza europea. Precedente ad essa è la sentenza *Airola*. Il caso riguarda una cittadina belga, dipendente della Commissione delle Comunità europee, alla quale, dopo aver contratto matrimonio con un cittadino italiano, viene imposta la cittadinanza italiana in virtù dell'art. 10 della legge italiana 13 giugno 1912, n. 555, secondo cui "la donna maritata non può avere cittadinanza diversa da quella di suo marito [...]. La donna straniera che si marita con un cittadino italiano acquista la cittadinanza italiana"⁴⁹. In questo caso la Corte ritiene inaccettabile che uno Stato membro non rispetti la parità tra i sessi e imponga la cittadinanza del coniuge al soggetto "debole"⁵⁰. Si tratta di un primo esempio nel quale i principi

⁴⁷ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 febbraio 1975, causa 21-74, J. *Airola c. Commissione delle Comunità europee*; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 7 luglio 1992, C-369/90, *Mario Vicente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria*.

⁴⁸ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 7 luglio 1992, C-369/90, *Mario Vicente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, punto 10.

⁴⁹ L. n.555 del 13 giugno 1912, art. 10, *Sulla cittadinanza italiana*.

⁵⁰ Ai punti 10 ss. la Corte specifica che "[I]a nozione di cittadinanza di cui all'art. 4 va interpretata in modo da evitare ogni discriminazione derivante dal sesso dei dipendenti, qualora gli uni e le altre si trovino in situazioni compatibili. Si opererebbe una discriminazione arbitraria facendo rientrare nella nozione di cittadinanza di cui all'art. 4 A) anche la cittadinanza imposta per legge alle dipendenti che contraggono matrimonio con gli stranieri. La nozione di cittadinanza [...] va quindi interpretata nel senso che si deve fare astrazione della cittadinanza imposta nel senso

fondamentali dell'ordinamento comunitario, in particolare il principio di non discriminazione in base al sesso, risultano avere la meglio sulla legislazione nazionale in materia di cittadinanza. È da chiedersi, peraltro, se le conclusioni alle quali i giudici sono pervenuti sarebbero state le stesse qualora l'attribuzione vincolante della cittadinanza da parte di uno Stato membro alla donna fosse stata il presupposto non già per la perdita obbligatoria della cittadinanza di altro paese membro ma per il suo ottenimento della cittadinanza europea, se cioè dalla violazione del principio del rispetto della parità dei sessi fosse derivato non un danno alla ricorrente, bensì uno *status* più favorevole⁵¹. La Corte avrebbe negato la cittadinanza europea a un soggetto che avrebbe potuto avvalersene, seppur in base ad una legge discriminatoria?

Ciò che è rilevante, comunque sia, è che quanto affermato nell'inciso della sentenza *Micheletti*, era già stato prospettato nel 1975 dalla decisione *Airola*: gli Stati membri, nell'emanare e nell'applicare la propria legislazione, devono tener conto dell'ordinamento comunitario e rispettarne i principi.

La sentenza *Micheletti*, in particolare, ha aperto la strada a sentenze più recenti, come ad esempio le sentenze *Garcia Avello* e *Zhu Chen*. Il primo caso riguardava un cittadino spagnolo, residente in Belgio, che chiedeva per i propri figli, entrambi in possesso sia della cittadinanza spagnola che di quella belga, un cambiamento del cognome per adeguarlo alla normativa nazionale. Il Belgio ha applicato l'art. 3 della Convenzione dell'Aia del 1930 sui conflitti di legge basati sulla cittadinanza, secondo cui se una persona possiede due o più nazionalità, ogni Stato di cui essa ha la cittadinanza potrà ritenere la propria come prevalente, e si è perciò rifiutato di riconoscere la cittadinanza spagnola ai due figli del signor Garcia Avello. La Corte ha invece respinto la decisione del governo belga, dichiarando che, nel caso di doppia o plurima cittadinanza, rileva quella in base alla quale il cittadino può avvalersi dei diritti derivanti dall'ordinamento comunitario:

"[a] tale conclusione non si può obiettare che gli interessati hanno anche la cittadinanza dello Stato membro in cui soggiornano dalla nascita e che, secondo le autorità di tale Stato, sarebbe pertanto l'unica cittadinanza ad essere riconosciuta da quest'ultimo. Infatti, lo Stato membro non è legittimato a limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza ai fini dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato"⁵² (corsivo aggiunto).

summenzionato. Nella fattispecie la ricorrente ha acquisito *ope legis* la cittadinanza del coniuge per effetto del matrimonio senza possibilità di rinunciarvi pur se ha dichiarato esplicitamente di voler conservare la cittadinanza belga. Quindi le disposizioni di cui trattasi si possono esplicitare senza dover tenere conto della cittadinanza italiana della ricorrente".

⁵¹ MORVIDUCCI (2010: 17 s.).

⁵² Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 ottobre 2003, C-148/02, *Carlos Garcia Avello c. Stato belga*, punto 28. Peraltro, l'art. 3 della Convenzione dell'Aia, sulla quale il Regno del Belgio si fonda per riconoscere soltanto la cittadinanza del foro in caso di pluralità di cittadinanze

Il principio, già affermato nel caso *Garcia Avello* è stato ripreso nella successiva sentenza *Zhu Chen*⁵³.

In tutte le sentenze sopra citate si discuteva della rilevanza, nel Paese ospite, della cittadinanza attribuita da uno Stato membro. In tutti i casi richiamati la Corte ha ribadito che non è possibile sindacare tale attribuzione: sono i singoli Stati membri che decidono circa i criteri di attribuzione della cittadinanza nazionale e di conseguenza dell'attribuzione della cittadinanza europea. Mai fino a quel momento però era stata affrontata la questione di eventuali limiti alla concessione o revoca della cittadinanza nazionale. Più precisamente, il caso *Kaur* aveva posto la questione all'attenzione della Corte, ma questa aveva escluso che la ricorrente avesse mai potuto avvalersi della cittadinanza europea e dunque non si era pronunciata sugli eventuali effetti di una revoca della cittadinanza nazionale. La signora Kaur, nata in Kenya, faceva infatti parte degli "overseas citizens" e in quanto tale non rientrava in quella categoria di cittadini che il Regno Unito, nella dichiarazione del 1972, aveva indicato come suoi cittadini ai sensi del diritto comunitario. In particolare, ci dice la Corte,

"Questa dichiarazione, [...] era destinata a chiarire una questione che era particolarmente importante per gli altri contraenti, cioè la delimitazione del campo di applicazione ratione personae delle disposizioni comunitarie oggetto del Trattato di adesione. Infatti, *essa aveva come obiettivo di definire i cittadini del Regno Unito che sarebbero stati beneficiari di queste disposizioni* e, in particolare, di quelle relative alla libera circolazione delle persone"⁵⁴ (corsivo aggiunto).

Alla luce della suddetta dichiarazione si può comprendere come la signora Kaur non sia stata privata dei diritti che essa poteva pretendere in applicazione del diritto comunitario poiché tali diritti non sono mai sorti per lei⁵⁵.

ove una di esse sia la cittadinanza belga, prevede non un obbligo, bensì una semplice facoltà, per le parti contraenti, di far prevalere quest'ultima cittadinanza su ogni altra.

⁵³ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 ottobre 2004, C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department*, punto 39: "non spetta ad uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato", e ciò anche se tale requisito consistesse nel fatto di esigere che l'acquisto della cittadinanza non abbia come unica finalità quella di procurare a un cittadino di uno Stato terzo un diritto di soggiorno ai sensi del diritto comunitario.

⁵⁴ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 febbraio 2001, C-192/99, *The Queen, Secretary of State for the Home Department, ex parte Manjit Kaur*, punto 23.

⁵⁵ Ivi, punto 25: "[...] Occorre poi rilevare che l'adozione di questa dichiarazione non ha avuto come effetto di privare una persona che non rispondesse alla definizione di cittadino del Regno Unito di diritti che essa poteva pretendere di avere in applicazione del diritto comunitario, ma ha avuto come conseguenza che tali diritti non sono mai sorti per essa".

Si dovranno attendere un'altra decina di anni prima che la Corte affronti il problema della discrezionalità degli Stati membri nell'attribuire, e soprattutto nel revocare, la cittadinanza nazionale. La prima sentenza rilevante in tal senso è la sentenza *Rottmann* del 2010: le conclusioni qui raggiunte permettono di riflettere sull'istituto della cittadinanza europea in maniera nuova, in particolar modo circa il ruolo che esso svolge all'interno dell'ordinamento comunitario e circa la sua capacità di incidere non solo sul contenuto dei diritti che vengono riconosciuti a chi se ne avvale ma anche sulla possibilità stessa per gli Stati di adottare e applicare norme relative ai criteri di attribuzione e mantenimento della propria cittadinanza, in quanto le suddette si riflettono sullo *status* del cittadino europeo. È proprio in virtù di quest'ultimo effetto che la Corte, nella sentenza *Rottmann*, verrà a considerare tali norme come appartenenti alla sfera di applicazione del diritto comunitario, rendendole oggetto del proprio sindacato giurisdizionale e imponendo al giudice nazionale l'obbligo di applicarle secondo i parametri da essa indicati.

Capitolo 2

Da *Rottmann* a *Tjebbes*: una decisione in continuità o un'incongruenza della Corte?

2.1 La sentenza *Rottmann* ed il criterio di proporzionalità

Si è visto che è nella sentenza *Rottmann* che la Corte di giustizia affronta per la prima volta la questione della discrezionalità statale in materia di attribuzione e soprattutto di revoca della cittadinanza nazionale. Fino a quel momento, la Corte era stata chiamata a risolvere controversie tra Stati membri in materia di cittadinanza ma mai si era ritrovata a pronunciarsi sulla eventualità di limiti alla competenza statale circa la concessione o la revoca della cittadinanza nazionale nel rispetto dell'ordinamento comunitario. Per questo motivo la decisione *Rottmann* è vista da alcuni studiosi del diritto europeo⁵⁶ come una cesura: se fino ad allora, in virtù di quanto affermato dall'art. 20 TFUE, la cittadinanza europea era considerata dipendente dalla cittadinanza nazionale, in *Rottmann* la Corte ribalta la situazione, dimostrando che la cittadinanza nazionale non è indipendente dal diritto dell'Unione europea⁵⁷.

Nel caso *Rottmann*, il ricorrente nella causa principale era nato a Graz, Austria, ed era per nascita cittadino austriaco. Dopo essere stato sottoposto ad indagini preliminari dal Tribunale regionale per le cause penali di Graz, perché sospettato di truffa aggravata nell'esercizio della sua professione, il signor Rottmann si trasferisce in Germania, a Monaco di Baviera. Qui fa richiesta per ottenere la cittadinanza tedesca ma nel corso del procedimento di naturalizzazione, omette di menzionare le azioni penali avviate nei suoi confronti

⁵⁶ KOCHENOV, PLENDER (2012: 369 ss.). I due sostengono che fino alla sentenza *Rottmann* la cittadinanza europea fosse ancora legata alla logica economica del mercato interno. Nonostante il passaggio dalla Comunità economica europea all'Unione europea, avvenuto nel 1992 con il Trattato di Maastricht, la cittadinanza europea era ancora fortemente legata ad un paradigma di stampo economico: "[...] the continuity of pre-Maastricht citizenship law was only broken two years ago, when *Rottmann* was decided and a new non-market rights-based paradigm of EU citizenship law emerged, potentially rivalling the internal market vision".

⁵⁷ Il fatto che gli Stati nell'esercizio delle loro competenze in materia di cittadinanza dovessero rispettare il diritto dell'Unione europea era già stato affermato nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 7 luglio 1992, C-369/90, *Mario Vicente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria*. Tuttavia, è solo in *Rottmann* che la Corte dimostra in che modo il diritto dell'Unione europea è in grado di imporre dei limiti agli Stati in materia di attribuzione e revoca della cittadinanza.

in Austria. La naturalizzazione in Germania del ricorrente ha avuto l'effetto di fargli perdere la cittadinanza austriaca, come previsto dal diritto austriaco che vieta il possesso della doppia cittadinanza.

Le autorità tedesche vengono informate dalle autorità municipali di Graz che sul signor Rottmann gravava un mandato d'arresto per effetto di un'azione penale risalente a prima del trasferimento dell'interessato in Germania. Alla luce dei fatti, il Land della Baviera decide la revoca della naturalizzazione con effetto *ex tunc*, in quanto Rottmann aveva celato il fatto che a suo carico fosse in corso un'istruttoria penale in Austria ed aveva dunque ottenuto fraudolentemente la cittadinanza tedesca. Poiché, tuttavia, il signor Rottmann aveva già perduto l'originaria cittadinanza austriaca, l'effetto della decisione dell'amministrazione bavarese era quella di renderlo apolide, privandolo altresì del suo *status* di cittadino europeo. Il signor Rottmann fa dunque ricorso, prima di fronte alla Corte amministrativa del Land della Baviera, e poi dinnanzi alla Corte suprema amministrativa. Quest'ultima ritiene di sospendere il procedimento e di sottoporre la questione alla Corte di giustizia dell'Unione europea. In particolare, viene chiesto alla Corte se sia contraria al diritto comunitario la perdita della cittadinanza dell'Unione (e dei diritti e delle libertà fondamentali ad essa associate) derivante dalla revoca di una naturalizzazione come cittadino di uno Stato membro ottenuta con la frode⁵⁸. Nell'ipotesi in cui la prima questione sia risolta in senso affermativo, si domanda poi se lo Stato membro che ha naturalizzato il cittadino dell'Unione e che intende revocare la naturalizzazione debba astenersi da tale revoca qualora questa abbia come giuridica conseguenza la perdita della cittadinanza dell'Unione⁵⁹.

In breve, la questione verte sulla legittimità, ai sensi del diritto dell'Unione europea, di una decisione di revoca della naturalizzazione come cittadino di uno Stato membro che comporti la perdita della cittadinanza europea e dei diritti e libertà ad essa connesse.

Nella precedente giurisprudenza, la Corte si era mantenuta per la linea stabilita in alcune importanti sentenze, prima fra tutte la decisione *Uecker e Jacquet* del 1997. Veniva qui stabilito che:

"[...] occorre rilevare che la cittadinanza dell'Unione di cui all'art. 8 del Trattato CE non ha lo scopo di ampliare la sfera di applicazione *ratione materiae* del Trattato anche a situazioni nazionali che non abbiano alcun collegamento con il diritto comunitario"⁶⁰ (corsivo aggiunto).

⁵⁸ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 marzo 2010, C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, punto 35.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 giugno 1997, cause riunite C-64/96 e C-65/96, *Land Nordrhein-Westfalen c. Kari Uecker e Vera Jacquet c. Land Nordrhein-Westfalen*, punto 23. Tale affermazione è stata anche ripetuta nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 ottobre 2003, C-148/02, *Carlos Garcia Avello c. Stato belga*, punto 26 e nella sentenza

Da quanto affermato si evince che la cittadinanza europea, di per sé, non è un elemento sufficiente a far ricadere una determinata situazione nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del diritto europeo. L'ordinamento comunitario, difatti, non si applica a situazioni meramente interne e cioè a situazioni in cui tutti gli elementi risultano circoscritti ad un solo Stato. Esso opera solamente qualora si sia in presenza di un elemento di estraneità.

Nella sua giurisprudenza la Corte di giustizia ha di regola interpretato in maniera restrittiva la nozione di situazione meramente interna, soprattutto nelle cause relative alla libertà di circolazione, escludendola ogni qual volta si potesse riscontrare nel cittadino europeo la cittadinanza di uno Stato membro diverso da quello ospite⁶¹. Tuttavia, il semplice possesso della cittadinanza europea non era stato riconosciuto dalla Corte di giustizia come un elemento di attrazione nel diritto comunitario di una situazione apparentemente interna. Nonostante alcune aperture da parte della dottrina⁶², prima della sentenza *Rottmann* non era mai stato affermato che la cittadinanza europea è di per sé elemento sufficiente ad attrarre una situazione nell'ambito di operatività del diritto comunitario.

In *Rottmann* la Corte di giustizia innova la giurisprudenza precedente, dichiarando che:

"[c]on tutta evidenza la situazione di un cittadino dell'Unione che – come il ricorrente nella causa principale – si trovi alle prese con una decisione di revoca della naturalizzazione adottata dalle autorità di uno Stato membro, la quale 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 dello status conferito

della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 ottobre 2006, C-192/05, *K. Tas Hagen e R. A. Tas c. Raadskamer WUBO van de Pensioen-en Uitkeringsraad*, punto 23.

⁶¹ Un esempio ci è dato dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 ottobre 2003, C-148/02, *Carlos Garcia Avello c. Stato belga*, in cui la Corte riconosce i figli del ricorrente, nati e sempre rimasti in un Paese membro pur avendo la cittadinanza di un altro Paese membro, come destinatari delle norme del Trattato, in quanto il "collegamento con il diritto comunitario esiste nel caso di figli che siano cittadini di uno Stato membro e al contempo soggiornino legalmente nel territorio di un altro Stato membro".

⁶² STROZZI (2005: 29 ss.) secondo cui "il limite costituito dalla situazione puramente interna" è inteso dalla giurisprudenza comunitaria "in modo assai elastico e sempre meno restrittivo nel senso che la fattispecie in esame viene facilmente attratta nell'ambito della competenza comunitaria" e lo *status* di cittadino europeo può "rivestire anche un suo valore autonomo, nel senso che è idoneo di per sé ad attribuire all'individuo i diritti e le libertà riconosciuti dal Trattato" e sembra "dissolversi il limite costituito dalle situazioni puramente interne"; ID (2009: 23 ss.): "[d]el resto, è riscontrabile in proposito una netta tendenza della Corte di giustizia a far emergere, anche in situazioni qualificabili come puramente interne e dunque di per sé sottratte all'applicazione del diritto comunitario, il nesso tra la tutela di un diritto e l'ordinamento comunitario, consentendo per tale via agli individui di invocare ugualmente le garanzie previste da questo ordinamento nei confronti degli Stati membri".

dall'art. 17 CE e dei diritti ad esso correlati, *ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione*⁶³ (corsivo aggiunto).

L'importanza dello *status* di cittadino europeo fa sì che una decisione nazionale che lo condizioni, o che addirittura vi ponga fine, non possa passare inosservata agli occhi della Corte. I giudici comunitari infatti hanno il dovere di tutelare i diritti dei cittadini dell'Unione europea. D'altra parte, poiché la cittadinanza europea non è più complementare a quella nazionale ma, come stabilito dal Trattato di Lisbona, "aggiuntiva", il cittadino europeo, divenuto cittadino di un ordinamento diverso da quello nazionale, può chiedere giustizia agli organi di tale ordinamento non solo in caso di singole violazioni di propri diritti, ma anche nei confronti di decisioni che incidano sul suo *status*⁶⁴. Come anche l'Avvocato generale Poiares Maduro ha evidenziato:

"[...] non si può fondatamente sostenere, al pari di taluni Stati membri, che solo l'esercizio dei diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione conferita dal possesso della cittadinanza di uno Stato membro ricade sotto il controllo del diritto comunitario, e non le condizioni di acquisto e di perdita della cittadinanza di uno Stato membro in quanto tali. Poiché il possesso della cittadinanza di uno Stato membro determina il possesso della cittadinanza dell'Unione e, pertanto, il godimento dei diritti e delle libertà ad essa espressamente collegate dal Trattato, nonché il beneficio di prestazioni sociali che essa contiene di pretendere, non si può negare qualsiasi portata all'obbligo di rispetto da parte degli Stati del diritto comunitario nell'esercizio della loro competenza in materia di cittadinanza. Tale obbligo, non può quindi non limitare l'atto interno di revoca della cittadinanza nazionale, dato che tale revoca determina la perdita della cittadinanza dell'Unione, a pena di ledere la competenza dell'Unione a stabilire i diritti e i doveri dei suoi cittadini"⁶⁵.

È da rilevare che nonostante quanto sopra affermato dallo stesso Avvocato generale, nel complesso le sue conclusioni si distinguono da quanto stabilito nella sentenza dai giudici della Corte. L'Avvocato generale ritiene infatti che sia in ogni caso necessario provare che il ricorrente abbia usufruito di uno dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea, in particolare del diritto di libera circolazione. Secondo l'Avvocato generale, è il previo esercizio di quest'ultima che giustifica il sindacato della Corte di giustizia circa la decisione nazionale di revoca della cittadinanza.

L'importanza della sentenza *Rottmann* non risiede tanto nell'aver incluso la materia dell'attribuzione e revoca della cittadinanza nazionale nella sfera di operatività del diritto dell'Unione, quanto nell'aver individuato dei limiti alle

⁶³ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 marzo 2010, C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, punto 42.

⁶⁴ MORVIDUCCI (2010: 35).

⁶⁵ Conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro del 30 settembre 2009, causa C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, punto 26.

decisioni degli Stati membri qualora queste influiscano direttamente sul destino della cittadinanza europea. Come la stessa Corte ha infatti ribadito:

"[I]a riserva relativa alla necessità di rispettare il diritto dell'Unione non pregiudica il principio di diritto internazionale già riconosciuto dalla Corte [...] secondo cui gli Stati membri sono competenti a determinare i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, ma consacra il principio in virtù del quale, quando si tratti di cittadini dell'Unione, *l'esercizio di tale competenza — qualora leda i diritti riconosciuti e tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione, come in particolare nel caso di una decisione di revoca della naturalizzazione quale quella in questione nella causa principale — può essere sottoposto a un controllo giurisdizionale condotto alla luce del diritto dell'Unione*"⁶⁶ (corsivo aggiunto).

Per i giudici della Corte, la revoca della cittadinanza nazionale, dalla quale consegue la perdita della cittadinanza europea, lede certamente i diritti del cittadino europeo riconosciuti e tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione. Per questo motivo tale revoca risulta incompatibile con il diritto comunitario, a meno che non si provi che essa trova un fondamento legittimo, proteggendo un interesse pubblico. In particolare,

"[...] spetta alla Corte pronunciarsi sulle questioni [...] che riguardano i presupposti in presenza dei quali un cittadino può, a motivo della perdita della propria cittadinanza, vedersi privato di tale qualità di cittadino dell'Unione e, dunque, dei diritti ad essa connessi"⁶⁷.

La revoca della naturalizzazione al centro del caso *Rottmann* sarebbe dunque di per sé illegittima, a meno che non sia giustificata da un valido motivo. In tal senso, la condotta fraudolenta da parte dell'interessato rappresenta, secondo la Corte, un motivo di pubblico interesse a fronte del quale giustificare la decisione di revoca. Come gli stessi giudici chiariscono:

"[...] una decisione di revoca della naturalizzazione a motivo di atti fraudolenti corrisponde ad un motivo di pubblico interesse. Al riguardo, è legittimo che uno Stato membro voglia proteggere il particolare rapporto di solidarietà e lealtà tra esso e i propri cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri, che stanno alla base del vincolo di cittadinanza"⁶⁸.

La Corte procede dunque ad elencare una serie di norme internazionali, che prevedono la legittimità di una decisione di revoca della naturalizzazione in circostanze come quella di cui alla causa principale⁶⁹. Il richiamo alle suddette

⁶⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 2 marzo 2010, C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, punto 48.

⁶⁷ Ivi, punto 46.

⁶⁸ Ivi, punto 51.

⁶⁹ Ivi, punto 52 s. In particolare, la Corte cita la Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia del 30 agosto 1961, art. 8, n. 2, secondo cui una persona può vedersi privata della cittadinanza di uno

norme è assunto come prova dell'esistenza di un interesse meritevole di tutela, che permette di derogare a quello che la Corte considera un principio acquisito: lo *status* di cittadino europeo, in quanto *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri, non può, in linea di principio, essere revocato⁷⁰.

L'argomentazione della Corte non si arresta però qui. Al di là di queste considerazioni in merito alla legittimità, in via di principio, di una decisione di revoca della naturalizzazione a motivo di atti fraudolenti, resta il fatto che l'interessato venga privato della sua cittadinanza europea. Per questo motivo,

"[...] spetta al giudice del rinvio verificare se la decisione di revoca in questione nella causa principale *rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato in rapporto alla cittadinanza dell'Unione*, in aggiunta, se del caso, all'esame di proporzionalità di tale decisione sotto il profilo del diritto nazionale"⁷¹ (corsivo aggiunto).

La Corte chiede al giudice nazionale di valutare se la decisione di revoca della naturalizzazione, nel caso in cui comporti la perdita dello *status* di cittadino europeo, sia proporzionata rispetto alle conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato sotto il profilo dell'Unione. Lo *status* di cittadino europeo, grazie alla giurisprudenza della Corte, ha difatti acquisito una posizione centrale all'interno dell'ordinamento comunitario: ciascun cittadino europeo gode, in funzione del suo *status*, di diritti e di libertà che altrimenti non avrebbe, cosicché una decisione di revoca della cittadinanza nazionale, che comporti la perdita della cittadinanza europea, deve tener conto delle possibili conseguenze che la decisione stessa comporta per l'interessato, il quale verrebbe privato di una serie di diritti e di libertà di cui aveva fino a quel momento potuto godere. La Corte è bene attenta a sottolineare quest'ultimo punto, come si evince dalle sue parole:

"[...] *vista l'importanza che il diritto primario annette allo status di cittadino dell'Unione*, è necessario, nell'esaminare una decisione di revoca della naturalizzazione, tener conto delle possibili conseguenze che tale decisione comporta per l'interessato e, eventualmente, per i suoi familiari sotto il profilo della

Stato contraente qualora l'abbia ottenuta mediante false dichiarazioni o qualsiasi altro atto fraudolento; la Convenzione europea sulla cittadinanza del 6 novembre 2007, art. 7, nn. 1 e 3, il quale non vieta ad uno Stato contraente di privare taluno della sua cittadinanza, quand'anche questi diventi in tal modo apolide, nel caso in cui tale cittadinanza sia stata ottenuta dall'interessato mediante una condotta fraudolenta, fornendo false dichiarazioni oppure dissimulando un fatto rilevante; la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948, art. 15, n. 2, secondo cui nessuno può essere arbitrariamente privato della propria cittadinanza. Riguardo quest'ultimo punto la Corte argomenta che, qualora uno Stato priva una persona della sua cittadinanza a motivo di condotta fraudolenta da essa posta in essere, una simile privazione non può essere considerata un atto arbitrario.

⁷⁰ MORVIDUCCI (2010: 37).

⁷¹ Ivi, punto 55.

perdita dei diritti di cui gode ogni cittadino dell'Unione. A questo proposito, è importante verificare, in particolare, se tale perdita sia giustificata in rapporto alla gravità dell'infrazione commessa dall'interessato, al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca, nonché alla possibilità per l'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine⁷² (corsivo aggiunto).

La Corte di giustizia afferma dunque nella sentenza *Rottmann* quanto sembrava voler mettere in evidenza già in alcune precedenti sentenze, come ad esempio la *Ruiz Zambrano*⁷³: lo *status* di cittadino europeo è lo *status* centrale su cui si fonda l'identità giuridica dei cittadini dell'Unione e l'importanza che gli è riconosciuta dai Trattati fa sì che esso non possa essere rimosso se non a seguito di un'attenta verifica del rispetto del principio di proporzionalità. La cittadinanza europea è pertanto riconosciuta come un diritto ampio, in grado di assicurare, a chi la possiede, tutela e protezione nel maggior numero di casi possibili.

2.2 Il caso *Tjebbes*

La sentenza *Rottmann* conclude un ragionamento iniziato dalla Corte di giustizia in precedenti sentenze⁷⁴, riconoscendo la cittadinanza europea come lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri, *status* idoneo a conferire il più ampio grado di tutela possibile, influenzando anche le decisioni prese a livello nazionale.

Nel marzo del 2019, la Corte di giustizia è tornata a pronunciarsi sul tema della perdita della cittadinanza nazionale con la sentenza *Tjebbes*. La decisione è importante in quanto conferma l'applicabilità del diritto dell'Unione in materia di cittadinanza nazionale, nonché per l'elaborazione del principio di proporzionalità quale limite alla discrezionalità statale in materia di revoca della cittadinanza, già affermato nella precedente sentenza *Rottmann*. A partire dalle parole della Corte

⁷² Ivi, punto 56.

⁷³ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'8 marzo 2011, C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi*. Nel caso richiamato la Corte riconosce ai genitori di due cittadini dell'Unione il diritto di soggiorno sul territorio europeo, nonostante entrambi cittadini di Stati terzi. Secondo la Corte, un rifiuto di tale riconoscimento al genitore cittadino di Paese terzo, che abbia a carico due minori cittadini di uno Stato dell'Unione, rappresenterebbe un'eccessiva compressione dei diritti di questi ultimi connessi alla cittadinanza europea e un ostacolo al pieno godimento degli stessi.

⁷⁴ Vedi sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 ottobre 2003, C-148/02, *Carlos Garcia Avello c. Stato belga*; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 ottobre 2004, C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu e Man Lavette Chen contro Secretary of State for the Home Department*; sentenza della Corte di giustizia dell'8 marzo 2011, C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi*.

è inoltre possibile avanzare una riflessione sul concetto di cittadinanza dell'Unione e sul suo significato.

Il caso riguarda quattro cittadine bipolide, olandesi e di Stati terzi, le signore Tjebbes, Koopmann, Saleh Abady e Duboux, alle quali viene negato l'esame delle richieste di passaporto. Il ministero degli esteri olandese ha infatti constatato che esse avevano perso *ipso iure* la cittadinanza dei Paesi Bassi, a norma della legge olandese sulla cittadinanza. Quest'ultima dispone la perdita della cittadinanza per tutti i cittadini maggiorenni che siano in possesso anche della cittadinanza di un Paese terzo e che, per un periodo ininterrotto di dieci anni, abbiano avuto la residenza principale fuori dai Paesi Bassi e fuori dai territori dell'Unione⁷⁵. Tale periodo può essere interrotto se si sposta la residenza principale in Olanda per almeno un anno, oppure dal rilascio di una dichiarazione attestante il possesso della nazionalità olandese o di un documento di viaggio o carta di identità⁷⁶. La normativa dispone inoltre la perdita della cittadinanza per i minori in tutti i casi in cui la perde il genitore⁷⁷. Quest'ultima disposizione riguarda il caso della signora Duboux, figlia della signora Koopmann, olandese e svizzera per *ius sanguinis*.

Vedendosi negato il loro diritto al passaporto, le cittadine hanno fatto ricorso – quattro ricorsi distinti – contro la decisione del Ministero degli esteri. La questione è giunta fino ad arrivare dinnanzi al Consiglio di Stato olandese, che analizza il caso alla luce della sentenza *Rottmann*. L'organo giurisdizionale si chiede se la perdita *ipso iure* della cittadinanza olandese sia compatibile con il diritto dell'Unione, in particolare con gli articoli 20 e 21 TFUE⁷⁸. Più nello specifico, i giudici si chiedono se sia possibile esaminare la conformità al principio di proporzionalità di una normativa nazionale che prevede la perdita *ipso iure* della cittadinanza di uno Stato membro e se tale esame richieda una valutazione individuale o se possa essere svolto sulla base del bilanciamento di interessi effettuato dal legislatore⁷⁹. Secondo quanto dichiarato dalla Corte nella precedente sentenza *Rottmann*, infatti, una revoca della cittadinanza dell'Unione deve essere accompagnata da una valutazione del rispetto del principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato ma il giudice olandese ha dei dubbi circa la possibilità di verificare il rispetto del principio di proporzionalità di una legge che dispone *automaticamente* la perdita della cittadinanza.

⁷⁵ Rijkswet op het Nederlanderschap (legge sulla cittadinanza dei Paesi Bassi) del 1° gennaio 1985, art. 15, par. 1, lettera c).

⁷⁶ Ivi, art. 15, paragrafi 3-4.

⁷⁷ Ivi, art. 16, par. 1, lettera d).

⁷⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 12 marzo 2019, C-221/17, *Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*, punto 20.

⁷⁹ Ivi, punto 21.

Infine, il Consiglio di Stato distingue correttamente la posizione del minore, la signora Duboux, in quanto secondo la legge olandese, il suo *status* sarebbe legato a quello del genitore⁸⁰.

La Corte di giustizia, nell'esaminare la questione, la riformula, rilevando che non occorre rispondere alla questione sollevata rispetto all'art. 21 TFUE, in quanto non emerge che le ricorrenti nel procedimento principale abbiano esercitato il loro diritto alla libera circolazione⁸¹. Il caso verte dunque esclusivamente attorno all'art. 20 TFUE, la disposizione fondamentale che istituisce la cittadinanza dell'Unione e conferisce a chiunque posseda la cittadinanza di uno Stato membro lo *status* di cittadino europeo.

La Corte ricorda a questo punto che "la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità del diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro"⁸² ma ribadisce che l'esercizio di suddetta competenza "non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali [...] debbano rispettare quest'ultimo"⁸³. Difatti, l'ordinamento comunitario riconosce la centralità dello *status* di cittadino europeo, *status* fondamentale di tutti i cittadini degli Stati membri, e perciò non può non interessarsi della situazione di un cittadino che, avendo perduto la cittadinanza di uno Stato membro, si ritrovi senza il suddetto *status*. La Corte riconosce pertanto quella funzione di tutela della cittadinanza europea messa in evidenza già nella sentenza *Rottmann*, rammentando che l'Unione europea è chiamata a proteggere i suoi cittadini quando questi si vedano privati dei diritti e delle libertà che i Trattati gli riconoscono.

Al tempo stesso i giudici comunitari riconoscono la possibilità per gli Stati di prendere misure volte a proteggere "il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra se stesso e i propri cittadini nonché la reciprocità di diritti e doveri, che stanno alla base del vincolo di cittadinanza"⁸⁴. Se si intende la cittadinanza in tali termini, è legittimo che uno Stato ne decida la revoca qualora ritenga che il rapporto di lealtà e solidarietà con il cittadino sia venuto meno. È altrettanto legittimo, aggiunge la Corte, che lo Stato voglia tutelare l'unità della famiglia.

⁸⁰ Ivi, punto 25.

⁸¹ Ivi, punto 28.

⁸² Ivi, punto 30.

⁸³ *Ibidem*. Si tratta di un principio cardine della giurisprudenza della Corte, già citato in precedenti sentenze come la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 7 luglio 1992, C-369/90, *Mario Vicente Micheletti c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, punto 10; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'11 novembre 1999, C-179/98, *Stato belga c. Fatna Mesbah*, punto 29; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 ottobre 2004, C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu e Man Lavette Chen contro Secretary of State for the Home Department*, punto 37; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 marzo 2010, C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, punto 39 e 41.

⁸⁴ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 12 marzo 2019, C-221/17, *Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*, punto 33.

Ciò detto, agli occhi della Corte, il criterio individuato dal legislatore olandese, "basato sulla residenza abituale dei cittadini del Regno dei Paesi Bassi per un periodo ininterrotto di dieci anni al di fuori di tale Stato membro e dei territori a cui è applicabile il Trattato UE"⁸⁵, riflette l'assenza di un legame effettivo tra Stato e cittadino. Allo stesso modo, in nome della tutela dell'unità familiare, si può considerare che l'assenza di un legame tra genitore di un minore e il Regno dei Paesi Bassi, implichi l'assenza dello stesso tra il minore e lo Stato.

La Corte di giustizia, dunque, non critica la legge olandese sulla cittadinanza, anzi, a sostegno della legittimità di tale legge, cita alcune convenzioni internazionali. In particolare, la Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia, che ammette la possibilità che un individuo cittadino di uno Stato contraente possa perderne la cittadinanza purché non diventi apolide⁸⁶. Nel caso specifico, non c'è alcun rischio di apolidia in quanto la stessa legge olandese si applica esclusivamente ai cittadini bipolidi. Analogamente, anche la Convenzione europea sulla cittadinanza ammette la possibilità per lo Stato di revocare la propria cittadinanza quando manchi un qualsiasi legame con il cittadino maggiorenne che risiede abitualmente all'estero, nonché nel caso di un cittadino minore i cui genitori abbiano perso la cittadinanza dello Stato⁸⁷.

La legittimità della legge olandese è ulteriormente rafforzata dalle disposizioni secondo cui al cittadino interessato che non intenda perdere la cittadinanza del Regno dei Paesi Bassi, è sufficiente richiedere il rilascio di una dichiarazione che attesti il possesso della cittadinanza dei Paesi Bassi, di un documento di viaggio o di una carta d'identità dei Paesi Bassi. In tal modo, il cittadino dimostra alle autorità olandesi che egli intende mantenere il legame con lo Stato.

Sulla base di queste considerazioni, la Corte accetta la legge olandese sulla cittadinanza, dimostrando di rispettare il primato degli Stati membri nella disciplina di quest'area del diritto. Lo stesso Avvocato generale Mengozzi ha d'altronde messo in guardia la Corte sul rischio di invadere la competenza degli Stati a definire le condizioni di perdita della cittadinanza nazionale. La legge sulla cittadinanza è, secondo l'Avvocato generale, parte dell'identità nazionale di uno Stato e in quanto tale l'Unione è obbligata dall'art. 4, par. 2 TUE a rispettarla.

In realtà, la sentenza della Corte di giustizia si discosta dalle conclusioni dell'Avvocato generale, in particolare in un punto: le modalità con cui le autorità nazionali devono verificare il rispetto del principio di proporzionalità.

Come di già affermato nella sentenza *Rottmann*, la Corte stabilisce che la revoca della cittadinanza nazionale, qualora comporti la perdita dello *status* di

⁸⁵ Ivi, punto 36.

⁸⁶ Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, New York, 30 agosto 1961, art. 6 e art. 7, paragrafi da 3 a 6.

⁸⁷ Convenzione europea sulla cittadinanza, Strasburgo, 6 novembre 1997, art. 7, par. 1, lettera e) e par. 2.

cittadino dell'Unione e dei diritti che ne derivano, deve rispettare il principio di proporzionalità. In *Tjebbes*, i giudici comunitari pongono degli ulteriori requisiti procedurali per rendere la normativa olandese compatibile con il diritto dell'Unione europea. In particolare, secondo la Corte:

*"[l]a perdita ipso iure della cittadinanza di uno Stato membro sarebbe incompatibile con il principio di proporzionalità se le norme nazionali pertinenti non consentissero, in nessun momento, un esame individuale delle conseguenze determinate da tale perdita, per gli interessati, sotto il profilo del diritto dell'Unione"*⁸⁸ (corsivo aggiunto),

e dunque

*"[n]e consegue che, in una situazione, come quella di cui al procedimento principale, in cui la perdita della cittadinanza di uno Stato membro 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, da parte di quest'ultimo, di un documento di viaggio o di qualsiasi altro documento che attesti la sua cittadinanza"*⁸⁹.

Come già in *Rottmann*, sono le autorità nazionali ad essere chiamate a verificare il rispetto del principio di proporzionalità, il quale richiede, secondo il parere della Corte, un ulteriore esame individuale delle conseguenze determinate dalla perdita della cittadinanza. È la stessa Corte a dettare i criteri di valutazione. Si noti come in questo caso la posizione della Corte sia ben differente da quella assunta nella sentenza precedente. In *Rottmann* la Corte aveva espresso la necessità di verificare se la decisione fosse proporzionata o meno, tenendo conto di alcuni criteri ben precisi: in particolare, la gravità dell'infrazione commessa dall'interessato, il tempo trascorso tra la naturalizzazione e la revoca e infine la possibilità per l'interessato di recuperare la cittadinanza di origine⁹⁰. In *Tjebbes*, i giudici chiedono alle autorità nazionali di esaminare la situazione individuale dell'interessato e della sua famiglia per capire se la perdita della cittadinanza possa

⁸⁸ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 12 marzo 2019, C-221/17, *Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*, punto 41.

⁸⁹ Ivi, punto 42.

⁹⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 02 marzo 2010, C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, punto 56: "[p]ertanto, vista l'importanza che il diritto primario annette allo status di cittadino dell'Unione, è necessario, nell'esaminare una decisione di revoca della naturalizzazione, tener conto delle possibili conseguenze che tale decisione comporta per l'interessato, e eventualmente, per i suoi familiari sotto il profilo della perdita dei diritti di cui gode ogni cittadino dell'Unione. A questo proposito, è importante verificare, in particolare, se tale perdita sia giustificata in rapporto alla gravità dell'infrazione commessa dall'interessato, al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca, nonché alla possibilità per l'interessato di recuperare la propria cittadinanza d'origine".

incidere in maniera sproporzionata sul normale sviluppo della vita familiare e professionale. Le stesse autorità devono assicurarsi che la perdita della cittadinanza sia conforme con i diritti sanciti dalla Carta europea dei diritti fondamentali e, nello specifico, con il diritto al rispetto della vita familiare di cui all'art. 7, letto congiuntamente all'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore, riconosciuto all'art. 24 della Carta. In particolare, in sede di esame, si deve tener conto secondo la Corte di eventuali limitazioni nell'esercizio del diritto di libera circolazione e di soggiorno a cui potrebbe essere esposto l'interessato:

"[p]er quanto riguarda le circostanze relative alla situazione individuale dell'interessato [...] si deve menzionare, in particolare, che, a seguito della perdita ipso iure della cittadinanza dei Paesi Bassi e dello status di cittadino dell'Unione, l'interessato sarebbe esposto a limitazioni nell'esercizio del suo diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri che possono, se del caso, rendergli particolarmente difficile continuare a recarsi nei Paesi Bassi o in un altro Stato membro al fine di mantenere legami regolari ed effettivi con i suoi familiari, di esercitarvi la sua attività professionale o di intraprendervi le iniziative necessarie per esercitarvi una siffatta attività. Sono altresì rilevanti"⁹¹.

Nell'evidenziare quest'ultimo punto la Corte di giustizia mette in risalto quello che dal suo punto di vista è il nucleo della cittadinanza dell'Unione europea: lo *status* di cittadino europeo nasce dall'idea di creare una comunità integrata in cui ciascuno possa costruirsi una propria vita familiare e professionale all'interno dei confini dell'Unione⁹². Privare un qualsiasi cittadino di una tale possibilità costituirebbe una grave violazione del diritto dell'Unione, che riconosce al cittadino europeo un insieme di nuovi diritti e libertà, tra cui il diritto di libera circolazione e di soggiorno rappresenta l'elemento fondamentale.

Per quanto riguarda la situazione del minore invece, la Corte sostiene che le autorità nazionali debbano prendere in considerazione l'eventuale esistenza di circostanze che dimostrino che la perdita della cittadinanza per il minore interessato non corrisponda all'interesse superiore del minore quale sancito all'art. 24 della Carta, a motivo delle conseguenze che tale perdita ha per l'interessato sotto il profilo dell'Unione.

In sostanza, la Corte accetta la normativa olandese che dispone la perdita della cittadinanza *ipso iure* ma richiede che tale misura sia proporzionata, il che

⁹¹ Ivi, punto 46.

⁹² COUTTS (2019) afferma che "in outlining the consequences for Union citizenship, the Courts identifies what it believes the core of that status to be. This is to build a family and professional life across the Member States, both in actual existence and the possibility of such a life. [...] there is a clear link between the status of Union citizenship referred to in Article 20 TFUE and at stake in the judgement and the rights of free movement and residence. But those rights are to be understood in their totality in the sense of offering a set of life opportunities to individual citizens across the Union as whole".

si traduce nella necessità di effettuare una valutazione della situazione individuale dell'interessato. Tale valutazione si ritiene necessaria al fine di tutelare quanto più possibile i diritti del cittadino dell'Unione. È qui che l'opinione della Corte diverge da quella dell'Avvocato generale Mengozzi. Quest'ultimo, infatti, sostiene che la perdita *ipso iure* della cittadinanza a norma dell'art. 15, par. 1, lett. c) della legge olandese sulla cittadinanza non necessita una tale valutazione⁹³. Secondo l'Avvocato generale, un esame individuale come quello indicato dalla Corte "interferirebbe con la competenza degli Stati membri a definire le condizioni di perdita della cittadinanza"⁹⁴.

Anche rispetto alla situazione del minore le opinioni dell'Avvocato generale divergono da quelle della Corte. Se i giudici comunitari ritengono accettabile che in nome della tutela dell'unità familiare un cittadino minore possa essere privato della cittadinanza del Regno dei Paesi Bassi per effetto della perdita della stessa da parte di un genitore, l'Avvocato Mengozzi sostiene che tale misura non sia proporzionata. Egli evidenzia che anche i minori sono cittadini dell'Unione e che in quanto tali sono titolari dei diritti che derivano da tale *status*. Egli afferma che:

"[...] l'autonomia della qualità di cittadino dell'Unione posseduta dai minori nonché la necessità di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore implicano che, nell'applicazione di una normativa di uno Stato membro che comporta, per i minori cittadini di tale Stato, la perdita della cittadinanza nazionale nonché della cittadinanza dell'Unione, tali minori debbano poter beneficiare degli stessi diritti processuali e sostanziali riconosciuti ai maggiorenni"⁹⁵.

Al contrario, secondo l'Avvocato generale, il legislatore olandese non sembra tener conto che i cittadini minori godano autonomamente dello *status* di cittadino europeo. Egli è pertanto favorevole a misure meno lesive dell'interesse superiore del minore e del suo *status* di cittadino europeo.

L'Avvocato generale Mengozzi si mostra molto più attento rispetto alla Corte a non invadere le competenze degli Stati membri in quella che si ritiene ancora essere un'area cruciale in cui i singoli Stati possono esercitare la propria sovranità. Al tempo stesso, sembra dare priorità all'interesse superiore del minore.

Per molti aspetti, la sentenza *Tjebbes* conferma quanto già stabilito nella precedente *Rottmann*. Viene ribadito che lo Stato membro è competente in materia di perdita della cittadinanza nazionale ma l'esercizio di tale competenza è soggetto al rispetto di alcuni requisiti procedurali che la Corte di giustizia impone per proteggere lo *status* di cittadino europeo. Allo stesso modo, è lo Stato membro che determina quali sono le motivazioni che possono portare alla perdita della

⁹³ Conclusioni dell'Avvocato generale Paolo Mengozzi del 12 luglio 2018, C-221/17, *Tjebbes e altri* c. *Minister van Buitenlandse Zaken*, punti 117-118.

⁹⁴ Ivi, punto 114.

⁹⁵ Ivi, punto 133.

cittadinanza, considerando che la cittadinanza è da essere intesa come un legame effettivo tra lo Stato e i propri cittadini. Infine, la Corte ricorda che le autorità nazionali devono verificare il rispetto del principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che la perdita della cittadinanza determina sulla situazione dell'interessato e dei suoi familiari.

Al tempo stesso però, la sentenza sviluppa ulteriormente alcune considerazioni presentate in *Rottmann* e ne avanza di nuove⁹⁶. *In primis*, la Corte chiarisce in maniera definitiva che la situazione di un cittadino che, per effetto della perdita della cittadinanza nazionale, si ritrova senza lo *status* di cittadino dell'Unione, ricade nell'ambito di operatività del diritto dell'Unione indipendentemente dal previo esercizio del diritto di libera circolazione da parte dell'interessato⁹⁷.

In secondo luogo, la Corte di giustizia afferma che gli Stati membri possono legittimamente disporre la perdita della cittadinanza non solo per motivi di pubblico interesse, come nel caso *Rottmann*, ma anche a seguito di una prolungata residenza all'estero. Poiché la cittadinanza è espressione di un legame effettivo tra lo Stato e il cittadino, l'assenza di tale legame, che può risultare dall'aver trascorso un significativo lasso di tempo all'estero, può giustificare la rimozione della cittadinanza. La Corte, tuttavia, non specifica se il periodo ininterrotto di dieci anni individuato dal legislatore olandese risulta adeguato o meno⁹⁸.

Infine, nella sentenza *Tjebbes*, i giudici comunitari accettano che sia possibile perdere la cittadinanza *ex lege*. La legge olandese prevede infatti la perdita *automatica* della cittadinanza per una ben precisa categoria di cittadini. In ogni caso, la perdita *ipso iure* della cittadinanza deve essere accompagnata dalla possibilità per il cittadino di impedire una tale misura – nella fattispecie in questione, l'art. 15, par. 1, lett. c) della legge olandese sulla cittadinanza, che stabilisce che il cittadino ha la possibilità di prevenire la perdita della cittadinanza

⁹⁶ PEERS (2019). Lo studioso fa notare come sia difficile per la Corte di giustizia sviluppare una solida giurisprudenza in un ambito tanto delicato quando continua a ricevere non più di un caso ogni dieci anni.

⁹⁷ Tale punto non era ancora stato definitivamente chiarito considerando che nella precedente sentenza sulla cittadinanza europea l'Avvocato generale aveva ritenuto necessario dimostrare che il ricorrente avesse in precedenza esercitato uno dei diritti previsti dai Trattati europei, il diritto di libera circolazione, e che fosse solo l'esercizio di tale diritto a giustificare il sindacato della Corte. In caso contrario secondo l'Avvocato generale ci si sarebbe trovati di fronte ad una situazione meramente interna.

⁹⁸ NADER (2019): [a]lthough the CJEU did not express a view as to whether ten years, specifically, was a suitable time frame, its lack of comment to this effect, leaving such a determination entirely in the hands of the domestic court, risks creating particularly adverse circumstances for individuals affected. It is not the argument that the CJEU should necessarily have decided an actual time frame, but perhaps at least commented on whether ten years was in the range of an appropriate period of time".

richiedendo il rilascio di una dichiarazione di possesso della cittadinanza dei Paesi Bassi, di un documento di viaggio o di una carta d'identità.

2.3 Riflessioni sul valore della cittadinanza europea

C'è chi considera la sentenza *Tjebbes* come un passo in avanti dell'orientamento giurisprudenziale europeo in materia di cittadinanza. La decisione è stata definita audace, in quanto interviene in una materia tradizionalmente considerata di competenza statale, ma al tempo stesso ponderata, poiché l'intervento è limitato ai soli aspetti che interessano il diritto dell'Unione⁹⁹. L'Unione europea si starebbe progressivamente facendo strada in una materia che formalmente non la riguarda ma i cui effetti ricadono sulla cittadinanza europea, richiamando l'attenzione della Corte.

Sicuramente in *Tjebbes* la Corte di giustizia ha avuto modo di riaffermare l'operatività del diritto dell'Unione laddove la perdita della cittadinanza nazionale comporti la perdita della cittadinanza europea. Inoltre, la decisione dei giudici comunitari chiarisce come debba operare il principio di proporzionalità: esso impone una valutazione delle singole situazioni sotto il profilo del diritto dell'Unione.

D'altra parte, c'è chi sottolinea come la decisione *Tjebbes* prenda le distanze dalla casistica precedente: la Corte di giustizia si era ritrovata sempre più frequentemente ad affrontare casi relativi alla cittadinanza e sembrava aver lentamente sposato una visione della cittadinanza europea quale strumento capace di assicurare un livello di tutela sempre più ampio. Tuttavia, nella sentenza *Tjebbes*, i giudici sembrano allontanarsi da quest'ultima, generalmente favorevole visione della cittadinanza dell'Unione¹⁰⁰.

Il nodo problematico della sentenza *Tjebbes* risiede nell'accettazione acritica della legge olandese sulla cittadinanza, per cui il legislatore ammette la rimozione della cittadinanza del Regno dei Paesi Bassi per il solo fatto di essere in possesso di una seconda cittadinanza e di risiedere al di fuori del Paese o dell'Unione europea. I giudici della Corte non hanno nulla da ridire a proposito di una legge che, disponendo la perdita automatica della cittadinanza olandese,

⁹⁹ COUTTS (2019) evidenzia "the bold manner in which the Court of Justice has intervened in Member State nationality law by laying down detailed procedural requirements in an area typically characterised by executive discretion" e contemporaneamente "the thoughtful manner in which this is done, limiting its substantive intervention to areas where there is a genuine Union interest".

¹⁰⁰ NADER (2019): "This backtracking seems to betray a failure of the CJEU to convince Member States of the hopefully named 'fundamental status' that is European citizenship, consistently put forward in an attempt by the CJEU to create an autonomous source of rights for those living in the EU".

prevede che si venga privati automaticamente anche dello *status* di cittadino europeo. Non vengono valorizzati il contenuto e la sostanza della cittadinanza europea come *status* che attribuisce a chi la possiede un nucleo di diritti completamente nuovi, anche di natura politica. Di fronte alla legge dei Paesi Bassi, lo *status* di cittadino dell'Unione non sembra più così fondamentale, nonostante la stessa Corte di giustizia si sia in precedenza sforzata per farlo apparire tale. Viene meno quella dimensione emancipatrice¹⁰¹ della cittadinanza dell'Unione, sottolineata dall'Avvocato generale Poiares Maduro nelle conclusioni alla sentenza *Rottmann*:

"[...] facendo della cittadinanza di uno Stato membro una condizione per essere un cittadino europeo, gli Stati membri hanno voluto sottolineare che questa nuova forma di cittadinanza non rimette in discussione l'appartenenza primaria alle nostre comunità politiche nazionali. Pertanto, tale nesso con la cittadinanza dei diversi Stati membri costituisce un riconoscimento del fatto che può esistere (e di fatto esiste) una cittadinanza che non è determinata dalla nazionalità. È questo il miracolo della cittadinanza dell'Unione: essa rafforza i legami che ci uniscono ai nostri Stati [...] e, al contempo, ci emancipa [...]"¹⁰² (corsivo aggiunto).

Tale dimensione è presto dimenticata a favore della scelta del legislatore dei Paesi Bassi. In particolare, la legge olandese muove dalla convinzione che la cittadinanza sia l'espressione di un legame effettivo tra lo Stato e il cittadino. Tale convinzione affonda le radici nella dottrina formulata dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza *Nottebohm* del 1955:

"According to the practice of States, to arbitral and juridical decisions and to the opinions of writers, *nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties*"¹⁰³ (corsivo aggiunto).

La Corte di giustizia, nella sentenza *Tjebbes*, ma ancor prima nella sentenza *Rottmann*, ritiene che

"[...] è legittimo che uno Stato voglia proteggere il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra se stesso e i propri cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri, che stanno alla base del vincolo di cittadinanza"¹⁰⁴.

¹⁰¹ MARIN (2019).

¹⁰² Conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro del 30 settembre 2009, C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, punto 23.

¹⁰³ Sentenza della Corte internazionale di giustizia del 6 aprile 1955, n. 131 *Nottebohm Case (Liechtenstein v Guatemala)*, Second Phase.

¹⁰⁴ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 marzo 2010, C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, punto 51; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 12 marzo 2019, C-221/17, *Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*, punto 33.

Essa riconosce come legittima la pretesa di uno Stato di considerare la cittadinanza come espressione di un legame effettivo tra se stesso e i suoi cittadini e di far discendere dall'assenza di tale legame la perdita della cittadinanza. In particolare, secondo il parere della Corte, il criterio individuato dal legislatore olandese riflette l'assenza di un legame tra lo Stato e il cittadino e dunque la perdita automatica della cittadinanza risulta legittima. La legittimità della misura è rafforzata da una serie di norme di diritto internazionale e dalla disposizione che permette all'interessato di mantenere la cittadinanza olandese semplicemente tramite il rilascio di una dichiarazione sul possesso della cittadinanza dei Paesi Bassi, di un documento di viaggio o di una carta d'identità.

C'è però una nota che stona in questa impostazione. Se davvero la cittadinanza è da essere intesa come una relazione particolare tra lo Stato e il cittadino, e se tale relazione si sostanzia in una *reciprocità* di diritti e doveri, per quale motivo solamente il cittadino deve agire per conservare il legame con lo Stato? Non dovrebbe agire anche quest'ultimo per preservare il legame con il cittadino¹⁰⁵? Lo Stato potrebbe, ad esempio, provvedere a notificare per tempo il cittadino, avvisandolo che rischia di perdere la sua cittadinanza per effetto di una certa normativa¹⁰⁶.

È possibile ipotizzare che la Corte non abbia voluto commentare questo aspetto e che tale comportamento sia dettato dalla volontà della stessa di rispettare il principio di attribuzione. Non essendo la cittadinanza materia di competenza dell'Unione, la Corte avrebbe preferito limitare la sfera del suo intervento.

L'atteggiamento deferente della Corte in *Tjebbes* sembrerebbe confermare la tesi del "federal bargain" avanzata da N. Nic Shuibhne. Lo studioso sostiene che l'Unione europea, pur non essendo formalmente una federazione di Stati, si è sviluppata in maniera analoga ad una federazione¹⁰⁷ e, in particolare, il Trattato di Lisbona avrebbe accelerato questo processo di decentralizzazione¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Al contrario, secondo Kochenov, "under the Dutch law the state does not remind you that you are about to be thrown out of the body of citizenry for no reason other than failure to submit non-self-evident paperwork. [...] the Dutch State simply erases you in some cases".

¹⁰⁶ VLEKS (2019).

¹⁰⁷ NIC SHUIBHNE (2017: 125 ss.) analizza l'Unione europea come una federazione di Stati, pertanto afferma: "In her Opinion in Audiolux, Advocate General Trstenjak characterised the obligation now expressed in Article 4(3) of the Treaty on European Union (TEU) as '[t]he recognition of federal commitments within the European [Union] [which] includes the frequently highlighted principle of cooperation among the Member States and their obligations to cooperate in relation to the [Union]'. Her careful phrasing captures the basic position also mirrored across the literature: the EU is not a federation at the formal level, but it is distinctly federal nevertheless".

¹⁰⁸ Ivi, p. 135 ss., spiega tramite una serie di esempi come ciò sia avvenuto: "Staying with the theme of renewing the national, for example, consider the requirement of protecting rights 'in accordance with national law and practices' – a phrase that appears in several provisions of the Charter of Fundamental Rights (CFR) and is reinforced more generally in Article 52(6). [...] Tracing the momentum of decentralisation even more consciously through a federal prism, perhaps the most striking Lisbon contribution is the explicit demarcation, for the first time, of both EU and Member

La percezione dell'Unione come una federazione si riflette, sempre secondo Nic Shuibhne, sul comportamento delle istituzioni. Per quanto riguarda la Corte di giustizia, essa risulta più attenta a non invadere quelle che si ritengono essere sfere di competenza degli Stati, esibendo una giurisprudenza che potremmo definire, in un certo senso, conservatrice¹⁰⁹.

In ogni caso, ciò che è certo è che la centralità dello *status* di cittadino europeo risulta ridimensionata dalla pronuncia *Tjebbes*. La Corte ha affrontato con una certa inconsistenza, al limite trascuratezza, la questione: i giudici comunitari sembrano aver rinunciato a difendere il patrimonio proprio di ogni cittadino europeo dalle minacce provenienti dai singoli Stati. Al contrario sembrano essere disposti ad accettare che una revoca *ex lege* della cittadinanza nazionale possa determinare la perdita della cittadinanza dell'Unione

Da questo punto di vista, lo *status* di cittadino europeo non appare più come uno *status* fondamentale ma è declassato ad un "unfriendly subscription service"¹¹⁰: in caso di mancato rinnovo, il servizio viene sospeso o annullato. Tale affermazione assume tanta più rilevanza al tempo di Brexit: la decisione presa da poco più della metà dei cittadini britannici ha avuto l'effetto di privare tutti i sudditi del Regno dei diritti riconosciuti ai cittadini dell'Unione.

Di fronte a questo scenario non può che sorgere un interrogativo: quale sarà il futuro della cittadinanza europea?

State competences in Articles 4–6 TFEU. The intentional empowerment of national parliaments as institutions participating in Union law-making [...] provides another example, as reflected in Article 12 TEU. A less obvious example concerns the issue of individual standing before the Court of Justice; rather than effecting a fundamental overhaul of that framework in a way that opens up standing directly before the EU Courts, Article 19(1) TEU outlines that it is the responsibility of the Member States to 'provide remedies sufficient to ensure effective legal protection in the fields covered by Union law'. A perhaps less obvious, though no less relevant, example can still be seen in Article 17(1) TFEU, which states that '[t]he Union respects and does not prejudice the status under national law of churches and religious associations or communities in the Member States'.

¹⁰⁹ Ivi, p. 125: "[...] adopting federalism as a framework for analysis [...] provides some justification for more restrictive case law on citizenship where rights are refracted or curtailed. In other words, when the boundaries prescribed by the EU federal bargain are placed at the centre of the analysis, the lines drawn by the Court around the scope of EU citizenship find better rationalisation. Viewed in this light, more conservative jurisprudence exhibits a dynamic of 'correction' on the part of the Court, a self-reorienting of its leadership role towards classic federal court markers.

¹¹⁰ KOCHENOV (2019).

Capitolo 3

Quali sviluppi per la cittadinanza dell'Unione europea?

3.1 Le nuove sfide per l'Europa

L'Unione europea così come la conosciamo oggi è il risultato di un processo di integrazione volontaria tra Stati nazionali che per lungo tempo si erano scontrati gli uni con gli altri¹¹¹. Al termine del secondo conflitto mondiale, dopo essersi scontrati tra loro, alcuni Stati europei decisero di stipulare un "patto per la pace"¹¹²: il 25 marzo 1957, sei Paesi (Italia, Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi) firmarono il Trattato di Roma che istituiva la Comunità economica europea (CEE), da cui si è successivamente sviluppata l'odierna Unione. In realtà, il primo germe dell'integrazione fu seminato dal Trattato di Parigi del 1951, che istituiva la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). L'idea alla base di questo progetto era quella di mettere in comune gli interessi economici, in primo luogo la produzione di carbone ed acciaio, di modo da rafforzare la cooperazione tra Paesi e impedire lo scoppio di un nuovo devastante conflitto¹¹³. La cooperazione in campo economico, si pensava, avrebbe favorito la pace e il benessere delle nazioni, e avrebbe posto le basi per nuove forme di cooperazione in altri settori¹¹⁴.

Fin dalla sua nascita nei primi anni Cinquanta, il progetto europeo è sempre andato avanti seguendo la logica dell'integrazione¹¹⁵. L'intento dei Paesi

¹¹¹ FABBRINI (2017: 23 ss.). Nella storia del Vecchio Continente, il fenomeno di integrazione europea è unico nel suo genere. Si nota infatti come "tutti i precedenti tentativi di aggregazione degli stati europei furono promossi dalla forza, mai dal consenso".

¹¹² Ivi, p. 25.

¹¹³ La proposta è contenuta nella dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, che prende il nome dall'allora ministro degli esteri francese Robert Schuman. In particolare, si pensava che "la fusione della produzione di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime".

¹¹⁴ Era questa la teoria alla base del metodo funzionalista abbracciato dai padri fondatori dell'Unione europea. Sempre Schuman, nella sua dichiarazione, sottolinea come "l'Europa non potrà farsi una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto".

¹¹⁵ Si era pensato che l'esito del processo di integrazione europea sarebbe stato la ricomposizione dell'intero continente all'interno di un'unica organizzazione politica, gli "Stati Uniti d'Europa", come d'altronde credevano i pionieri dell'eupeismo Altiero Spinelli e Ernesto Rossi.

fondatori era quello di costruire "un'unione sempre più stretta"¹¹⁶, favorendo il progresso economico e sociale e eliminando le barriere tra le società europee. Le élite del Vecchio Continente si erano rese conto che i singoli Stati nazionali europei non sarebbero stati in grado di sopravvivere in un mondo dominato da due grandi superpotenze come gli Stati Uniti e l'URSS¹¹⁷. Se non volevano rimanere schiacciati, i popoli europei dovevano unirsi e porre le basi di "una visione condivisa di una missione comune"¹¹⁸. L'unione fa la forza: questa convinzione ha guidato le nazioni europee fin dai primi decenni dell'integrazione.

Tuttavia, l'euro-ottimismo che ha portato alla nascita e allo sviluppo dell'Unione europea, ha progressivamente iniziato a scemare di fronte alle sempre più evidenti difficoltà nel coordinare un sempre maggior numero di Paesi. Il nuovo millennio ha aperto ad adesioni sempre più ampie, che spesso sono avvenute in maniera affrettata, in contrasto con l'ideale funzionalista che aveva guidato il progetto europeo alle sue origini. Diversi sono gli Stati che, pur non essendo ancora in grado di rispettare le regole dell'Unione, sono entrati a farvi parte¹¹⁹. Sono stati utilizzati i cosiddetti regimi transitori, per cui il trattato di adesione stipulato tra gli Stati membri dell'Unione e il paese aderente prevedeva delle disposizioni transitorie che in genere imponevano delle restrizioni al nuovo Stato membro ma che, in virtù della loro transitorietà, restavano in vigore solo per un intervallo di tempo limitato.

L'adesione di nuovi Stati, a partire da un certo punto in poi, non ha avuto più l'effetto di rafforzare l'Unione ma al contrario, quello di indebolirla, di paralizzarla. Si pensava che un'Unione sempre più grande potesse assorbire le differenze ma il risultato è stato invece quello di alimentare la reciproca

¹¹⁶ Trattato che istituisce la Comunità economica europea del 25 marzo 1957.

¹¹⁷ BAUMAN (2012: 14): "[q]uei lucidi attivisti dovevano avere ben presente che la posizione europea nel mondo non poteva essere sostenuta con le iniziative sparse, scoordinate e spesso incoerenti di Stati-nazione relativamente piccoli e deboli, e comunque non sufficientemente potenti".

¹¹⁸ Ivi, p. 16

¹¹⁹ La procedura di adesione all'Unione europea è disciplinata dall'art. 49 TUE, il quale dispone: "[o]gni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'art. 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo". Lo Stato richiedente deve soddisfare alcuni criteri, noti come criteri di Copenaghen, che sono stati definiti nel corso del Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 e migliorati in occasione del Consiglio europeo di Madrid del 1995. Questi sono: la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, la tutela dei diritti umani, il rispetto delle minoranze; l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze di mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione; l'attitudine necessaria per accettare gli obblighi derivanti dall'adesione e la capacità di aderire all'*acquis* europeo, ovvero le norme, le regole e le politiche dell'Unione.

diffidenza¹²⁰. L'Unione europea oggi è sempre più indirizzata al metodo intergovernativo¹²¹ e, in un contesto di crescente sfiducia tra i governi nazionali per cui ciascuno Stato preferisce pensare all'interesse del proprio Paese piuttosto che a quello della comunità europea, prendere delle decisioni che riguardano l'insieme dei Paesi membri dell'Unione diventa sempre più difficile. Mentre i singoli capi di Stato o di governo sono impegnati a coltivare ognuno il proprio orticello, le istituzioni europee si indeboliscono. Incapaci di risolvere i problemi politici e economici che caratterizzano il nostro tempo, perdono la fiducia che i cittadini vi avevano riposto e diventano le vittime di una retorica populista sempre attenta ad individuare un colpevole su cui scaricare la responsabilità dei problemi che emergono nella nuova società globalizzata. È un copione comune a quasi tutti i Paesi appartenenti all'Unione europea.

È in questo contesto che lo spettro della disintegrazione avanza ad ampie falcate. Se fino a qualche anno fa ci si preoccupava di come regolare le richieste di integrazione, oggi la questione è divenuta come gestire le spinte alla disintegrazione. Brexit è il primo esempio di come certi impulsi possano lentamente condurre alla distruzione di quel progetto europeo in cui i nostri padri avevano tanto sperato.

I movimenti sovranisti e euroscettici trovano un appoggio nel Trattato di Lisbona. È con quest'ultimo che si concretizza la possibilità di recedere dall'Unione europea. Il Trattato introduce infatti un nuovo articolo 50, il quale dispone che "ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione". La nuova clausola permette dunque ai singoli Stati di svincolarsi dai legami dell'Unione. Tale possibilità non sorprende se si considera l'impostazione anti-costituzione del Trattato. Il Trattato di Lisbona è stato firmato nel 2007, dopo aver abbandonato il progetto di una Costituzione per l'Europa. Il trattato costituzionale doveva sostituire i trattati fondativi dell'Unione europea con un testo unico ma la proposta fu rifiutata in Francia e nei Paesi Bassi con un referendum nazionale. Nel Trattato di Lisbona, che modifica e non sostituisce i precedenti Trattati, viene eliminato ogni riferimento terminologico ad una costituzione, cancellando qualsiasi accenno a quanto si possa anche solo minimamente collegare ad un assetto istituzionale di tipo

¹²⁰ FABBRINI (2017).

¹²¹ La logica intergovernativa fu esaltata dall'allora presidente francese Nicolas Sarkozy il 2 dicembre 2011 in un discorso che tenne a Tolone: "[l]a riforma dell'Europa non è una marcia verso la sopranazionalità [...]. La crisi ha spinto i capi di Stato e di governo ad assumersi una maggiore responsabilità perché alla fine essi hanno la legittimità democratica per prendere le decisioni [...]. L'integrazione dell'Europa dovrà andare nella direzione intergovernativa perché l'Europa abbisogna di prendere scelte politiche strategiche".

costituzionale¹²². Certamente non si tratta di un comportamento che riflette l'immagine di un'Europa più unita e più compatta.

Questa Europa sempre più fragile ha dovuto affrontare nell'ultimo decennio o poco più una serie di sfide: la crisi economico-finanziaria del 2008 e quella dei debiti sovrani di un paio d'anni dopo, l'arrivo di massicce ondate di rifugiati politici e migranti economici, gli effetti di regimi sempre più illiberali, populisti e anticostituzionali in Ungheria e in Polonia. Di fronte a queste crisi multiple l'Unione europea si è dimostrata sempre più in difficoltà¹²³. Non è stata in grado di gestirle correttamente e ciò l'ha resa sempre più impopolare.

Oggi la tenuta dell'Unione europea è più che mai minacciata, e con essa anche il nostro sentimento di identificazione all'Europa. La cittadinanza europea che, come spiegava lucidamente l'Avvocato generale Poiares Maduro nelle sue conclusioni al caso *Rottmann*, unisce i popoli d'Europa e li rende cittadini dell'Unione, rischia di perdere di significato. La Corte di giustizia, che pur l'aveva riconosciuta come lo "*status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri", sembra aver fatto un passo indietro. Ce lo dimostra, suo malgrado, la sentenza *Tjebbes*. D'altronde i giudici sono ben consapevoli dell'aria che tira in quasi tutti i Paesi membri dell'Unione europea. Già qualche anno fa era stato fatto notare come la giurisprudenza della Corte di giustizia si fosse fatta più rispettosa della sovranità degli Stati membri e si ipotizzava che tale marcia indietro fosse da attribuire al comportamento delle opinioni pubbliche nazionali¹²⁴. Queste erano preoccupate (e lo sono tutt'ora), in particolare, dal crescente fenomeno migratorio interno all'Unione. La libertà di circolazione e di soggiorno riconosciuta ai cittadini europei dall'art. 20 TFUE, grazie alla quale questi ultimi possono viaggiare da uno Stato membro all'altro senza bisogno di nulla se non del proprio documento di identità, nonché risiedere e lavorare in un Paese membro diverso da quello di origine, non viene sempre riconosciuta per quello che è, ovvero il

¹²² TRIGGIANI (2008: 2 s.): "[s]i tratta della logica "anticostituzione" che porta alla cancellazione, ma solo quali simboli ufficiali, della bandiera con 12 stelle d'oro in campo blu e dell'Inno alla gioia di Beethoven nonché del motto *Unita nella diversità!* Si tratta di modifiche che, se non nascondessero la ferma resistenza di alcuni Membri a progettare un'evoluzione in termini più spiccatamente politici del processo di integrazione, sarebbero solo degne di ilarità".

¹²³ La testata inglese *The Guardian* nel 2015 scriveva delle parole di grandissima attualità: "[i]l risultato politico, oggi come in passato, è che quando sopraggiunge una crisi, l'Europa è a corto di risposte. In altre parole, quando le cose si mettono male, l'UE si tira indietro".

¹²⁴ SHAW (2018: 7 ss.): "It could be said that national reactions [...] to the constitutionalising case law in the sphere of 'citizenship', especially in relation to the status and rights of mobile EU citizens and their families (including third country nationals) resident in other member states, has lain behind the retrenchment of the same case law in recent years. Judges are not immune from political pressures. They read newspapers. The newest case law has become more respectful of the welfare sovereignty of the member states, and has stated clear limits to the dictum that the Court once pronounced, that there should be a 'certain degree of solidarity' amongst the member states when it comes to the question of which set of taxpayers should support which types of economically inactive, or less active, citizens".

simbolo di un'Europa aperta, unita e integrata, dove i cittadini possono riunirsi nonostante l'appartenenza a comunità politiche nazionali differenti. Al contrario, essa diviene colpevole per aver generato un esercito di "EU migrants"¹²⁵. Il timore del cittadino proveniente da un altro Stato membro e la sua rappresentazione come un immigrato indesiderato, sono d'altronde tra i fattori principali che hanno spinto i britannici a votare per l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, fattori che potrebbero rendere quest'ultimo fenomeno un caso non isolato.

3.2 Prospettive alla luce della Brexit

Non bisogna dimenticare, tuttavia, che la Brexit non è stata votata da tutti i cittadini britannici. Se chi ha votato per l'uscita dall'Unione europea ha espresso la propria paura di fronte ad un'immigrazione incontrollata, alimentando una visione per cui il Regno Unito non sarebbe più in grado di controllare i propri confini ma avrebbe ceduto tale compito ai tecnocrati europei, una larga fetta dell'elettorato britannico non ha ceduto a questo timore, anzi vi si è opposto, dichiarandosi contrario all'abbandono dell'Unione europea e riconoscendosi in quelli che sono i valori e i principi dell'ordinamento comunitario¹²⁶. Il referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea ha dunque provocato, da un punto di vista sociologico, una frattura insanabile tra i cittadini britannici, tra chi ha a cuore la propria cittadinanza europea e si identifica nell'Unione e chi, invece, ne rifugge.

Da un punto di vista giuridico, la decisione di abbandonare l'Unione europea ha dato vita ad una vastissima mobilitazione civica che chiede di pensare al futuro dei cittadini britannici. La Commissione europea ha registrato diverse iniziative da parte dei cittadini europei che chiedono di valutare la possibilità di conservare i diritti derivanti dalla cittadinanza europea dei cittadini che abbiano

¹²⁵ *Ibidem*. Perlomeno per quanto riguarda il Regno Unito si evidenzia "a narrow and restrictive interpretation of the idea of free movement as a unilateral track involving non-UK citizens (generally called 'EU migrants', not 'EU citizens') moving *towards* the UK, which has dominated in the Europhobic popular media. The choice to name certain social actions in terms of 'immigration' rather than 'co-citizenship' will always have consequences [...]. It contributed to a strong perception in the UK [...] that EU free movers, are lucky, undeservedly lucky, migrants, doing better in the UK than UK citizens themselves".

¹²⁶ Il fronte del *Leave* ha sancito l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea con appena il 52% dei voti. Ciò vuol dire la decisione è stata presa seguendo le preferenze di qualcosa che rappresenta poco più della maggioranza dei cittadini d'oltremarica. Il 48% dell'elettorato si era invece espresso a favore del *Remain*.

precedentemente esercitato la loro libertà di circolazione e di soggiorno¹²⁷ di uno Stato che abbia receduto dall'Unione.

Sono in molti quelli che si chiedono se esista una qualche possibilità per i britannici di ritenere la loro cittadinanza europea ora che il Regno Unito ha lasciato l'Unione europea. Stando ai Trattati, a partire dal 31 gennaio 2020, data di uscita della Gran Bretagna dall'Unione europea, il Regno Unito non è più soggetto all'applicazione dell'ordinamento comunitario. Secondo quanto stabilito dall'art. 50 TUE infatti, i Trattati cessano di essere applicati allo Stato che intende recedere a partire dall'entrata in vigore dell'accordo di recesso, negoziato e concluso dall'Unione europea e lo Stato interessato. Ne consegue che a partire dalla data indicata i britannici non possono più godere della cittadinanza europea e dei diritti ad essa associati. Gli stessi articoli 9 TUE e 20 TFUE non lasciano dubbi a riguardo: "[è] cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro". Ai cittadini del Regno Unito, non essendo quest'ultimo uno Stato membro dell'Unione europea, non è più riconosciuto lo *status* di cittadini europei.

Questa logica procedura è stata approvata dagli stessi Stati membri con l'introduzione dell'art. 50 TUE nel 2009 con il Trattato di Lisbona. L'art. 50 TUE prevede il recesso dall'Unione europea e conseguentemente l'abbandono di tutti i diritti e i doveri derivanti dall'appartenenza ad una comunità di Stati. Accettando la suddetta possibilità, gli Stati hanno implicitamente accettato di privare i propri cittadini della cittadinanza europea e dei diritti ad essi associati.

I diritti di libera circolazione e soggiorno previsti per i cittadini europei, tuttavia, negli ultimi anni avevano spinto moltissimi individui a spostarsi in un Paese membro diverso da quello di origine. Le cifre dell'ufficio nazionale di statistica del Regno Unito indicano che circa 3,7 milioni di cittadini europei vivono oggi in Gran Bretagna. Al tempo stesso si stima che 1,8 milioni di britannici vivano in uno degli altri 27 Paesi dell'Unione europea. Considerando

¹²⁷ Vedi ad esempio l'iniziativa registrata il 2 maggio 2017 e intitolata "Mantenimento della cittadinanza europea", la quale "[a]l fine di garantire il diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri in oggettive condizioni di libertà e di dignità (direttiva 2004/38/CE), e di impedire che i cittadini dell'Unione siano utilizzati come merce di scambio nei negoziati a norma dell'articolo 50 del TUE, chiede alla Commissione di presentare una proposta volta a mantenere i diritti della cittadinanza dell'UE di tutti coloro che hanno esercitato la loro libertà di circolazione prima del recesso di uno Stato membro dall'Unione, e dei cittadini di uno Stato in via di recesso dall'UE che desiderano mantenere il loro status di cittadini dell'Unione"; o ancora quella registrata il 27 marzo 2017 e intitolata "Cittadinanza dell'UE per gli europei: uniti nella diversità al di là di *jus soli* e *jus sanguinis*", secondo cui "[l]'articolo 20 del TFUE stabilisce che "la cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce"; La CGUE ha inoltre affermato che "lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri" e che l'articolo 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che privano i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell'Unione. Pertanto, di fronte alla Brexit, cittadinanza e nazionalità devono essere separate". Entrambe queste iniziative, tuttavia, non hanno raggiunto un numero sufficienti di firme.

queste cifre, la questione della perdita della cittadinanza europea come conseguenza della Brexit non può non essere discussa a livello politico. In tal senso, la Brexit potrebbe costituire un precedente che aiuti ad individuare e congelare un nucleo minimo di diritti relativi alla cittadinanza europea che neanche la procedura di recesso dall'Unione europea potrebbe spazzare via¹²⁸.

Alcuni studiosi e accademici¹²⁹ si sono spinti oltre, schierandosi a favore di una cittadinanza europea autonoma, indipendente dalla cittadinanza nazionale. Si parlerebbe in questo caso di una "Eurozenship". La cittadinanza europea verrebbe sganciata dalla cittadinanza nazionale ed assumerebbe uno *status a sé stante*. L'ipotesi di una cittadinanza europea autonoma si sviluppa partendo dal presupposto che il legame tra il cittadino europeo e l'Unione è diretto: i diritti del cittadino europeo sono infatti direttamente stabiliti nei Trattati fondativi. Per tale ragione, si sostiene, la perdita della cittadinanza nazionale non dovrebbe risultare nella perdita della cittadinanza europea. In tal modo, gli Stati membri rimarrebbero liberi in materia di attribuzione e revoca della cittadinanza nazionale ma la tutela del cittadino europeo sarebbe assicurata¹³⁰.

Tuttavia, la sentenza *Tjebbes*, nonché la tendenza all'euroscetticismo comune a molti Stati membri dell'Unione, non sembrano aiutare la causa. Nel caso *Tjebbes* la Corte non riesce a proteggere lo *status* fondamentale del cittadino europeo, accettando che questo possa essere rimosso anche automaticamente per effetto della legislazione nazionale. D'altronde, è la stessa Brexit che aveva già in precedenza dimostrato come il suddetto *status* fondamentale non sia in realtà nient'altro che "a contingent status of convenience, a discount card in the supermarket that is Europe, rather than a corollary of a supranational belonging"¹³¹. Per di più, le opinioni pubbliche nazionali non sembrano al momento interessate a perseguire un'integrazione maggiore tra popoli europei. La proposta di istituire una cittadinanza europea indipendente dalla cittadinanza degli Stati membri potrebbe non essere accolta positivamente al giorno d'oggi da una

¹²⁸ SHAW (2018: 15); MARIN (2019: 469).

¹²⁹ KOSTAKOPOULOU (2019). La studiosa sostiene che i cittadini britannici che hanno attivato il loro fondamentale diritto alla libera circolazione e soggiorno, a causa della Brexit, si ritroveranno senza il loro *status* di cittadini europei per effetto di una decisione presa da un'esigua maggioranza.

¹³⁰ *Ibidem*. Kostakopoulou propone una nuova versione dell'art. 20 TFUE che reciterebbe: "[c]itizenship of the Union is hereby established. Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union. However, loss or absence of a Member State nationality would not automatically result in the forfeiture of Union citizenship, if the loss of EU citizenship is at stake". Secondo la studiosa, l'aggiunta dell'ultima proposizione all'art. 20 TFUE "stems from the *effet utile* of European Union law (the principle of effectiveness) and the fundamental status of Eurozenship in the Union legal order. It does not limit the Member States' competence in the determination of nationality, but it recognises the relative autonomy of Eurozenship when its loss is at stake".

¹³¹ DAVIES (2016). L'autore sostiene che se accettiamo che la cittadinanza europea possa venire meno a fronte di una decisione presa da una maggioranza del 51%, allora è chiaro che non la consideriamo come qualcosa di fondamentale.

larga fetta dell'elettorato europeo. D'altra parte, la visione della cittadinanza europea come di uno *status* fondamentale riposa su una certa idea dell'Unione europea, che era quella portata avanti dai padri fondatori e dagli euro-ottimisti del secolo scorso. Le crisi multiple degli ultimi anni hanno lasciato un panorama molto diverso e quell'idea non è più largamente condivisa. La possibilità di poter recedere, di poter fare marcia indietro e abbandonare l'Unione, per di più lasciata in mano ad una maggioranza di poco più del 50% dei cittadini elettori ne è la dimostrazione¹³².

In ogni caso, l'accordo di recesso negoziato dall'Unione europea e il Regno Unito, entrato in vigore il 1° febbraio 2020, segna alcuni punti importanti, in particolare nel campo dei diritti dei cittadini¹³³. Nella consapevolezza che molti cittadini dell'Unione e del Regno Unito hanno costruito le proprie vite basandosi sui diritti connessi alla libertà di circolazione e di soggiorno all'interno del territorio europeo, l'accordo garantisce ai suddetti cittadini, e ai loro familiari, gli stessi diritti di cui avevano fino ad ora disposto. Costoro potranno continuare a vivere, studiare, lavorare liberamente tra il Regno Unito e l'Unione. Lo stesso vale per i cittadini europei che si trasferiscono nel Regno Unito e per i cittadini britannici che si trasferiscono in uno Stato membro dell'Unione europea nel corso del periodo di transizione, il quale ha avuto inizio con l'entrata in vigore dell'accordo di recesso e durerà fino al 31 dicembre 2020. Anche coloro che non hanno ancora ottenuto il diritto di soggiorno permanente¹³⁴ saranno pienamente tutelati dall'accordo.

La protezione delle categorie di cittadini sopra elencate è stato uno dei punti fondamentali durante i negoziati tra l'Unione europea e il Regno Unito. Nel mentre, alcuni studiosi¹³⁵ del diritto europeo sono tornati a discutere su un tema

¹³² *Ibidem*. "Twenty years ago it was perhaps imaginable, for an Euro-optimist, that by now [...] Member States would have been considered to have lost the sovereignty to withdraw at all. Then along came 9/11, enlargement and some economic problems, the integrative roll slowed down and things turned out differently. The philosophy required to sustain a judgement like this no longer lives, even among the institutions, where, ironically, it is self-proclaimed federalists who have embraced Brexit and Article 50 most wholeheartedly".

¹³³ È possibile consultare il testo giuridico completo dell'accordo di recesso UE-Regno Unito sul sito della Commissione europea, dove sono disponibile anche dettagliate informazioni sul calendario dei negoziati e una sintesi delle diverse disposizioni previste dall'accordo.

¹³⁴ Il diritto dell'Unione europea stabilisce che ciascun cittadino europeo, dopo aver vissuto almeno 5 anni consecutivi in un altro Paese membro, acquisisce automaticamente il diritto di soggiorno permanente. Con l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, tutti i cittadini europei residenti in Gran Bretagna, siano essi residenti da più o meno cinque anni, dovranno richiedere il regime di residenza permanente dell'UE per poter continuare a risiedere nel Regno Unito.

¹³⁵ KOSTAKOPOULOU (2019). La studiosa greca propone una cittadinanza europea autonoma la cui attribuzione si baserebbe sul criterio di residenza: "an autonomous EU citizenship would encompass access and require the adoption of rules on independent access to it. [...] the provision 'every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union' would continue to apply. But it would have to be complemented with a disjunctive clause: 'every person holding the

di cui si era parlato anche in passato e che con l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione appare più attuale che mai: il tema della cittadinanza di residenza.

Si potrebbe pensare di attribuire la cittadinanza europea a chi risiede nei territori dell'Unione da almeno un certo numero di anni. In questo modo, il diritto a risiedere, lavorare e a non subire discriminazioni fondate sulla nazionalità, all'interno dei territori dell'Unione europea, verrebbe riconosciuto ai residenti¹³⁶, favorendo la creazione di una comunità politica di fatto, basata sul diritto, la democrazia e il rispetto dei diritti umani. Un istituto del genere sarebbe un salvagente per tutti quei cittadini britannici che sentono di appartenere all'Unione europea e ne condividono i valori tanto da aver spostato la propria residenza in un altro paese membro dell'Unione.

La proposta non è nuova, se ne discute già da tempo, pur non essendo mai riusciti a pervenire ad una soluzione. Tuttavia, le circostanze che ci ritroviamo a vivere oggi, con il primo Paese, il Regno Unito, che ha deciso di abbandonare definitivamente l'Unione europea, impongono una nuova riflessione sul tema.

nationality of a Member State or declared as an EU citizen shall be a citizen of the Union'. The category of persons 'declared as EU citizens' is intentionally broad to include any class of persons connected with the EU [...]. What it means is that the EU would also have the power to make an independent determination of the EU's citizenry".

¹³⁶ KOCHENOV (2019): "[u]nlike any other constitutional system around the world, in the EU the rights to reside, work, and not to be discriminated against in the whole territory of the Union are *de facto* and also *de jure* purely citizenship-as opposed to residence-based".

Conclusioni

L'istituto della cittadinanza europea nasce con l'intento di riconoscere ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea una serie di diritti e libertà che permettano loro di costruirsi una vita familiare e professionale al di là dei confini del proprio Stato d'origine. L'Unione europea viene infatti istituita come un'organizzazione dagli obiettivi non solo economici, come invece era per la Comunità economica europea, ma anche politici. In quest'ottica, l'istituto della cittadinanza europea vuole essere un segnale proveniente da un'Unione che punta ad essere sempre più integrata e sempre più aperta, una comunità dove i cittadini possano spostarsi da uno Stato membro all'altro con la stessa facilità con cui si sposterebbero all'interno del proprio Stato d'origine.

Fin dalla sua apparizione nel 1992 nel Trattato di Maastricht, i rapporti tra questo nuovo istituto e la cittadinanza nazionale sono andati delineandosi come turbolenti. Gli Stati membri, cui il diritto internazionale ha sempre riconosciuto una competenza esclusiva in materia di cittadinanza, hanno visto nella cittadinanza europea una minaccia alla propria sovranità e hanno cercato di ottenere delle rassicurazioni. I Trattati sono però chiari da questo punto di vista: la cittadinanza europea non sostituisce in alcun modo la cittadinanza nazionale.

Un ruolo fondamentale in termini di evoluzione dell'istituto della cittadinanza dell'Unione è stato svolto dalla Corte di giustizia. A partire dalla sentenza *Micheletti*, la Corte di giustizia ha dimostrato come il suo ruolo di difensore dei Trattati includa la tutela dello *status* del cittadino europeo. Muovendosi sempre con una certa cautela, la Corte ha sottolineato, in una serie di sentenze successive, la centralità del suddetto *status*, tanto da arrivare a definirlo, nella sentenza *Grzelczyk* "lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri".

Tuttavia, la sentenza *Tjebbes* sembra mettere in discussione la precedente giurisprudenza della Corte di giustizia. Dopo aver dichiarato, nella sentenza *Ruiz Zambrano*, che gli Stati membri non possono adottare "provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell'Unione"¹³⁷, i giudici comunitari accettano in *Tjebbes* che la cittadinanza dell'Unione e i diritti ad essa associati possano venir meno per effetto della perdita automatica della cittadinanza nazionale. La Corte prevede che sia necessario effettuare un esame individuale delle conseguenze determinate dalla perdita della cittadinanza, ma la suddetta misura appare come un argine minimo in difesa di quello che dovrebbe essere uno *status* fondamentale.

¹³⁷ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'8 marzo 2011, C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi*, punto 42.

La marcia in dietro della Corte può essere messa in relazione con un fenomeno politico molto più ampio: in gran parte dei Paesi membri dell'Unione si sta diffondendo un sentimento anti-europeo che accusa le istituzioni comunitarie di stare progressivamente derubando gli Stati membri della propria sovranità. Sarebbe stata proprio la paura di perdere la propria sovranità, unita al timore suscitato da un accresciuto potere giudiziale da parte della Corte di giustizia, ad aver guidato la Gran Bretagna al di fuori dell'Unione europea¹³⁸. Le istituzioni europee sono consapevoli della tendenza all'euroscetticismo che si sta diffondendo in molti Stati membri e la Corte di giustizia potrebbe aver deciso pertanto di adottare una linea più conservatrice.

La virata effettuata dalla Corte di giustizia non è stata accolta positivamente da chi sostiene che l'unico modo per risolvere i potenziali conflitti tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea sia di rendere quest'ultima autonoma dalla cittadinanza degli Stati membri¹³⁹. C'è un'evidente tensione tra chi vorrebbe far avanzare il processo di integrazione europea, e ne vede la concretizzazione nell'istituzione di una cittadinanza europea autonoma, e chi invece vorrebbe far rallentare l'integrazione, se non addirittura fare qualche passo indietro, restituendo agli Stati nazione parte della sovranità ceduta all'Unione sovranazionale. Il caso *Tjebbes* mette chiaramente in risalto questa tensione. Il nodo resta al momento irrisolto e il futuro della cittadinanza europea si prospetta inquieto e incerto.

¹³⁸ SCHMIDT (2017).

¹³⁹ LASHYN (2019) sostiene che "the only solution to this deadlock is to embrace the fact that EU citizenship is autonomous". In un recente articolo sul *Cambridge International Law Journal* cita il lavoro di numerosi studiosi del diritto dell'Unione europea che ritengono che ci siano i presupposti per istituire una cittadinanza europea autonoma. Tra questi, Bosniak ritiene che l'abbattimento delle frontiere tra gli Stati membri dell'Unione europea favorisca lo sviluppo di una personalità europea e in ultima istanza una cittadinanza europea autonoma; Olsen parla di una contrapposizione tra un'Europa cosmopolita e un'Europa delle nazioni; Ivic, in un recente saggio affronta la questione di una comunità politica post-nazionale in Europa. Lashyn conclude affermando che "autonomous EU citizenship is now the biggest mamihlapinatapai of European integration".

Bibliografia

- ARENDR (1967) *Le origini del totalitarismo*, Londra.
- BAUMAN (2012) *Oltre le nazioni. L'Europa tra sovranità e solidarietà*, Bari.
- CARTABIA (1995) *La cittadinanza europea*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. VI, Roma, p. 2 ss.
- COPPOLA (2009) *Cittadinanza europea e prestazioni sociali: commento alla recente sentenza Rottmann*, in *European Rights*, reperibile online.
- COUTTS (2019) *Bold and Thoughtful: The Court of Justice intervenes in nationality law Case 221/17 Tjebbes*, in *European Law Blog*, reperibile online.
- DAVIES (2016) *Union Citizenship. Still Europeans' Destiny after Brexit?*, in *European Law Blog*, reperibile online.
- FABBRINI (2017), *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Bari.
- KOCHENOV (2019) *The Tjebbes Fail*, in *European Papers*, reperibile online.
- KOCHENOV, PLENDER (2012) *EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance? The Discovery of the Treaty Text*, in *European Law Review*, reperibile online.
- KOSTAKOPOULOU (2019) *Who Should Be a Citizen of the Union? Toward an Autonomous European Union Citizenship*, in *Verfassungsblog*, reperibile online.
- LASHYN (2019) *Tjebbes and the Autonomisation of the EU Citizenship*, in *Cambridge International Law Journal*, reperibile online.
- MARIN (2019) *La perdita della cittadinanza europea ai tempi di Brexit: la sentenza Tjebbes*, in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 2, p. 466 ss.
- MORVIDUCCI (2010) *I diritti dei cittadini europei*, Torino.
- NADER (2019) *Fundamental No More? Dual Nationality and the Loss of EU Citizenship*, in *Keep Calm and Talk Law*, reperibile online.
- NIC SHUIBHNE (2017) *Recasting EU Citizenship as Federal Citizenship: What Are the Implications for the Citizen when the Polity Bargain Is Privileged?*, in KOCHENOV (ed.), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*, Cambridge, p. 125 ss.
- PEERS (2019) *Citizens of Somewhere Else? EU citizenship and loss of Member State nationality*, in *EU Law Analysis*, reperibile online.
- PLENDER (1976) *An Incipient Form of European Citizenship*, in JACOBS (ed.), *EU Law and the Individual*, Amsterdam.
- PONZANO (2008) *Identità europea e cittadinanza dell'Unione*, in BARUFFI (a cura di), *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico*, Padova, p. 15 ss.
- SCHMIDT (2017) *Extending Citizenship Rights and Losing it All: Brexit and the Perils of "Over-Constitutionalisation"*, in THYM (ed.), *Questioning EU*

- citizenship. Judges and the limits of free movement and solidarity in the EU*, Oxford, p. 17 ss.
- SHAW (2018) *EU citizenship: Still a Fundamental Status?*, in BAUBÖCK (ed.), *Debating EU Citizenship*, p. 1 ss.
- STROZZI (2005) *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, II ed.
- TRIGGIANI (2008) *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, Bari.
- VILLANI (2008) *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari.
- VLIEKS (2019) *Tjebbes and Others v Minister van Buitenlandse Zaken: A Next Step in European Union Case Law on Nationality Matters?*, in *Tilburg Law Review*, Volume 24, Fascicolo 2, p. 142 ss.
- WEILER (2009) *Nous coalisons des États, nous n'unissons pas des hommes*, in CARTABIA et al. (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna, p. 82.

Union citizenship after *Tjebbes*. Still a fundamental status?

Citizenship of the European Union was established by the 1992 Maastricht Treaty. Article 8, as implemented by the Treaty of Maastricht, stated:

- "1. Citizenship of the Union is hereby established. Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union.
2. Citizens of the Union shall enjoy the rights conferred by this Treaty and shall be subject to the duties imposed thereby."

Prior to the 1992 Maastricht Treaty, guarantees for the free movement were only provided to economically active individuals. The European Economic Community was based on an economic internal market logic therefore the individual was considered as *homo oeconomicus*. This paradigm changed with the entry of the Treaty of Maastricht into force.

The Maastricht Treaty founded the European Union, that is a Union that sets itself political as well as economic ends. Such a Union is intended to "strengthen the protection of the rights and interests of the nationals of its Member States through the introduction of a citizenship of the Union", as stated in article B of the Maastricht Treaty.

Today, Union citizenship is regulated by articles 9 TEU and 20 TFEU, according to which "every national of a Member State shall be a citizen of the Union". In other words, Union citizenship derives directly from national citizenship. The citizens of a Member State of the European Union can enjoy the rights to free movement, settlement and employment across the Union, as well as the other rights, freedoms and legal protections conferred by Union citizenship.

Citizenship of the European Union provides a wide range of rights that are listed in article 20 TFEU. In particular:

"Citizens of the Union shall enjoy the rights and be subject to the duties provided for in the Treaties. They shall have, *inter alia*:

- (a) the right to move and reside freely within the territory of the Member States;
- (b) the right to vote and to stand as candidates in elections to the European Parliament and in municipal elections in their Member State of residence, under the same conditions as nationals of that State; C 326/56 EN Official Journal of the European Union 26.10.2012
- (c) the right to enjoy, in the territory of a third country in which the Member State of which they are nationals is not represented, the protection of the diplomatic and

consular authorities of any Member State on the same conditions as the nationals of that State;

(d) the right to petition the European Parliament, to apply to the European Ombudsman, and to address the institutions and advisory bodies of the Union in any of the Treaty languages and to obtain a reply in the same language.

These rights shall be exercised in accordance with the conditions and limits defined by the Treaties and by the measures adopted thereunder" (emphasis added).

The rights listed in article 20 TFEU are illustrative. Actually, Union citizenship represents a much wider *status*, whose importance lies in the fact that it associates the citizens of the Member States of the European Union. Indeed, the purpose of Union citizenship is to create a political community of European citizens that recognize each other as sharing the same rights and duties, as well as the same values and traditions. As the Advocate General Poiares Maduro distinctly affirmed in his opinion to the case *Rottmann*:

"Union citizenship assumes nationality of a Member State but it is also a legal and political concept independent of that of nationality. Nationality of a Member State not only provides access to enjoyment of the rights conferred by Community law; it also makes us citizens of the Union. *European citizenship is more than a body of rights* which, in themselves, could be granted even to those who do not possess it. *It presupposes the existence of a political relationship between European citizens, although it is not a relationship of belonging to a people.* On the contrary, that political relationship unites the peoples of Europe. It is based on their mutual commitment to open their respective bodies politic to other European citizens and to construct a new form of civic and political allegiance on a European scale. It does not require the existence of a people, but is founded on the existence of a European political area from which rights and duties emerge"¹⁴⁰(emphasis added).

The European Court of Justice approves on this vision of Union citizenship, so much to declare, in the case *Grzelczyk*, that " union citizenship is destined to be the fundamental status of nationals of the Member States".

However, citizenship is historically an area of domestic jurisdiction. International law has always considered it to be a field where the States can exert an exclusive competence. Indeed, States are extremely careful to maintain the authority to decide who their citizens are and the establishment of Union citizenship, under this point of view, has created some tensions.

In 1992 Denmark expressed its concern about Union citizenship. The Danish government thought that European Union Law could limit Member States exclusive competence in the area of citizenship. Those concerns were due to a sentence included in the case *Micheletti*, where the Court had stated:

¹⁴⁰ Opinion of Advocate General Poiares Maduro of 30 September 2009, C-135/08, *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, para 23.

"Under international law, it is for each Member State, *having due regard to Community law*, to lay down the conditions for the acquisition and loss of nationality"¹⁴¹ (emphasis added).

The expression "having due regard to Community law" appeared as suggesting a hypothetical limit to the State's competence in laying down the conditions for acquisition and loss of nationality. Thus, the 1997 Amsterdam Treaty reasserted that citizenship of the Union shall not replace national citizenship.

The Lisbon Treaty introduced some new elements as regards to Union citizenship. Notably, it states that citizenship of the European Union shall be "additional" to national citizenship. Some scholars have highlighted how this new formula might encourage an autonomous development of the Union citizenship: as designed by the Lisbon Treaty, Union citizenship shall not be a complement to national citizenship anymore; quite the opposite, it is intended to become an autonomous *status*.

The European Court of Justice seems to embrace this idea of Union citizenship. In fact, through its ruling, the Court has firmly reminded how central and important Union citizenship is in European Union Law. Nevertheless, the Court has never denied that the competence to decide the conditions for the acquisition or for the loss of nationality belongs to Member States.

Since the case *Micheletti* the European Court of Justice has assumed the role of guardian of Union citizenship. Through a series of other judgments, from *Garcia Avello* to *Zhu Chen*, the Court has defined an image of Union citizenship as a wide right, available to grant Union citizens an additional safeguard. However, it is only in 2010, in *Rottmann*, that the European Court of Justice deals with the issue on whether Member States are allowed to revoke national citizenship and, therefore, Union citizenship.

In *Rottmann* a German citizen was faced with threatened denaturalisation, a measure that would have left him stateless. Mr. Rottmann argued that denaturalisation, because it would result in the loss of his Union citizenship, was an interference with his rights, and so should be restrained by European Union law. The European Court of Justice recognized that a national measure that deprives a Union citizen of his Union citizenship falls in the scope of European Union law:

"It is clear that the situation of a citizen of the Union who, like the applicant in the main proceedings, is faced with a decision withdrawing his naturalisation, adopted by the authorities of one Member State, and placing him, after he has lost the nationality of another Member State that he originally possessed, in a position

¹⁴¹ Sentence of the European Court of Justice of 7 July 1992, C-369/90, *Mario Vicente Micheletti v. Delegación del Gobierno en Cantabria*, para 10.

capable of causing him to lose the status conferred by Article 17 EC and the rights attaching thereto falls, by reason of its nature and its consequences, within the ambit of European Union law"¹⁴².

In other words, the judges admit that Union citizenship is so fundamental that the European Court of Justice cannot neglect the situation of an individual who has lost the citizenship of a Member State and therefore the Union citizenship. The European Union must safeguard the rights of its citizens.

Nevertheless, the European Court of Justice did not affirm that such a measure is per se prohibited. In *Rottmann* the decision withdrawing naturalisation corresponds to a reason relating to the public interest, therefore it is a legitimate decision for a Member State to take. Still, in such a case, the national court must "ascertain whether the withdrawal decision observes the principle of proportionality so far as concerns the consequences it entails for the situation of the person concerned"¹⁴³. Indeed, the Court asserted that:

"Having regard to the importance which primary law attaches to the status of citizen of the Union, when examining a decision withdrawing naturalisation it is necessary, therefore, to take into account the consequences that the decision entails for the person concerned and, if relevant, for the members of his family with regard to the loss of the rights enjoyed by every citizen of the Union. In this respect it is necessary to establish, in particular, whether that loss is justified in relation to the gravity of the offence committed by that person, to the lapse of time between the naturalisation decision and the withdrawal decision and to whether it is possible for that person to recover his original nationality"¹⁴⁴.

Considering the fact that Union citizenship is the fundamental *status* of Union citizens, it cannot be removed without an accurate examination in light of the principle of proportionality. It is clear that the Court aims to protect the *status* of Union citizens.

In the recent case *Tjebbes*, the intention of the European Court of Justice seems to change. The Court modifies its normally favourable view of Union citizenship. The case concerns four individuals, all possessing both Dutch nationality and the nationality of a third country. The Dutch Minister of Foreign Affairs refused to examine their application for a new passport because, according to national legislation, they were no longer Dutch citizens. Indeed, the Law on Netherlands Nationality provides for an automatic loss of nationality for Dutch citizens in case of principal residence for an uninterrupted period of ten years outside the country. The Council of State of the Netherlands requested the

¹⁴² Sentence of the European Court of Justice of 2 March 2010, C-135/08, *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, para 42.

¹⁴³ Sentence of the European Court of Justice of 2 March 2010, C-135/08, *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, para 55.

¹⁴⁴ *Ivi*, para 56.

preliminary ruling of the European Court of Justice and asked whether European Union Law precluded the provisions in the Law on Nationality in view of the absence of an individual assessment based on the principle of proportionality.

The European Court of Justice states that it is legitimate for a Member State "to wish to protect the special relationship of solidarity and good faith between it and its nationals and also the reciprocity of rights and duties, which form the bedrock of the bond of nationality"¹⁴⁵. Therefore, it is legitimate for a Member State to revoke nationality when a genuine link between the State and the individual is no longer present. The criterion laid down in the Law on Nationality, which is based on the habitual residence outside of the country for an uninterrupted period of ten years, may be regarded as an indication that there is no such link.

However, the Court adds that the loss of nationality of a Member State would be inconsistent with the principle of proportionality if the national rules do not allow for an individual examination of the consequences of that loss for the person concerned. As the Court highlights:

"It follows that, in a situation such as that at issue in the main proceedings, in which the loss of the nationality of a Member State arises by operation of law and entails the loss of citizenship of the Union, *the competent national authorities and courts must be in a position to examine, as an ancillary issue, the consequences of the loss of that nationality and, where appropriate, to have the person concerned recover his or her nationality ex tunc* in the context of an application by that person for a travel document or any other document showing his or her nationality"¹⁴⁶ (emphasis added).

According to the Court, the loss of the nationality of a Member State by operation of law is acceptable as long as it comes with an individual assessment of the consequences of that loss. In particular, the examination that the national authorities must carry out should include whether the person concerned would be subjected to limitations in his or her right to move and reside freely within the territory of the Member State including difficulties in travelling to the European Union in order to maintain links with family members or to pursue a career.

Some scholars have applauded the judgement of the Court in *Tjebbes*. It was defined a "bold and thoughtful" judgement because it pushes the boundaries of the European Union Law as far as it concerns nationality matters but at the same time it respects the competences of the Member States. Under this point of

¹⁴⁵ Sentence of the European Court of Justice of 2 March 2010, *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, C-135/08, para 51; sentence of the European Court of Justice of 12 March 2019, C-221/17, *Tjebbes and other v. Minister van Buitenlandse Zaken*, para 33.

¹⁴⁶ Sentence of the European Court of Justice of 12 March 2019, C-221/17, *Tjebbes and other v. Minister van Buitenlandse Zaken*, para 41.

view, the intervention of the European Court of Justice is limited to areas where there is a genuine Union interest.

On the contrary other academics have underlined how the ruling in *Tjebbes* does not present a next step in European Union case law in nationality matters. Quite the opposite, the case contributes to the retrocession of Union citizenship from a fundamental *status* to a "contingent status of convenience, a discount card in the supermarket that is Europe, rather than a corollary of supranational belonging"¹⁴⁷.

As a matter of fact, the European Court of Justice appears deferential to Member States, careful not to violate their competences. Its attitude in *Tjebbes* is far from its previously stance towards Union citizenship. Until then the Court had been supportive of European citizenship, whereas in *Tjebbes* it does not defend what it had defined the fundamental *status* of European citizens.

The behaviour of the Court partially reflects pressures coming from national public opinions. The constitutionalising case law in the sphere of citizenship has not been well-received, especially in the United Kingdom. As we have recently seen, the fear of losing national sovereignty over immigration has been a crucial factor in the Brexit vote and it has led the country outside of the European Union. At the same time, an anti-European feeling is spreading all over the Old Continent. European citizens are becoming more and more sceptical about the European integration process and European institutions, included the European Court of Justice are aware of this widespread sentiment. The Court is conscious of how its judgment might have been received domestically, therefore it is steering towards a more conservative case law.

Nevertheless, despite the Brexit vote and the disintegration scenarios that some might evoke, scholars are positive about the future of Union citizenship. Following the idea of a closer and more united Union, namely a true community towards which citizens can develop a real sentiment of belonging, some academics have proposed a "Eurozenship", that is an autonomous European Union citizenship. The idea is to disentangle Union citizenship from national membership, arguing that the link between citizens and the European Union is direct because citizens' rights are derived directly from the Treaties. Such a reasoning entails that the loss of a Member State nationality does not result in the loss of Union citizenship.

Simultaneously, other scholars are discussing the possibility of European citizenship based on residence or domicile. The supporters of this proposal argue that conditioning European citizenship on residence or domicile would help create a political community of law, democracy and human rights in which all individuals are respected and treated equally.

¹⁴⁷ DAVIES (2016).

The idea of a citizenship based on residence or domicile seems particularly relevant in times of Brexit: according to the Office for National Statistics, 3.7 millions of Europeans are living in the United Kingdom at the moment. In the same manner 1.8 Britons moved to a different European country. Now that the United Kingdom has officially left the European Union, the problems that these people are going to face must be addressed.

These propositions have long been debated but the circumstances that we are presently facing might be a real cause for reflection.