



# ORDINES

*Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee*

ISSN 2421-0730

NUMERO 2 – DICEMBRE 2022

LEONARDO MELLACE

## **La proporzionalità come principio archimedeo della cittadinanza europea: un percorso giurisprudenziale**

**ABSTRACT** - This article starts from the *Micheletti* and *Chen* rulings (two milestones of European case-law on the issue of citizenship), and then it focuses on the *Tjebbes* and *JY*, as well as the *Rottmann*, which inspired them. With these latter judgments, the Luxembourg Court decided that the competent national authorities and the national courts had to verify whether the loss of national citizenship – which also entail the loss of European citizenship and the rights that derive from it – respected the principle of proportionality, which limits the exclusive competence of Member States. Finally, this article focuses on the loss of the European citizenship due to Brexit and on the recent case-law of the Court of Justice regarding the freedom of movement and residence of those citizens who are “economically inactive”.

**KEYWORDS** - EU citizenship - proportionality principle - European Court of Justice - European Union - Brexit - freedom of movement and residence.

2/2022

LEONARDO MELLACE\*

## La proporzionalità come principio archimedeo della cittadinanza europea: un percorso giurisprudenziale\*\*

### I.

La Corte di Giustizia ha avuto un ruolo di notevole importanza nel chiarire il rispettivo ambito di competenza di Stati membri e UE in questioni relative alla cittadinanza europea<sup>1</sup>, che, com'è noto, è una cittadinanza *derivata*<sup>2</sup>, che si aggiunge a quella nazionale, senza sostituirla<sup>3</sup>. Ma non è

---

\* Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Sociologia dell'Università degli Studi *Magna Graecia* di Catanzaro. Indirizzo e-mail: lmellace@unicz.it.

\*\* Contributo sottoposto a valutazione anonima.

<sup>1</sup> Sulla cittadinanza europea cfr. C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Laterza, Roma-Bari, 2014; C. MARGIOTTA, *I presupposti teorici della cittadinanza europea: originarie contraddizioni e nuovi limiti*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 1, 2018; C. MARGIOTTA, «Ricchi e poveri» alla prova della cittadinanza europea. Annotazioni sulla «Relazione della Commissione europea sui programmi di cittadinanza per investitori», in *Ragion Pratica*, 2/2020, 513-531; B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2012, 1 ss.; C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Giappichelli, Torino, 117; R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, 622 ss.; U. VILLANI, *La cittadinanza dell'Unione europea*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, vol. II, Cacucci, Bari, 1995, 1001 ss.; F. MENEGAZZI MUNARI, *Cittadinanza europea: una promessa da mantenere*, Giappichelli, Torino, 1996, 165 ss.; J.H.H. WEILER, *Les droits des citoyens européens*, in *Revue du Marché Unique Européen*, 1996, 35 ss.; A. MATTERA, «Civis europaeus sum». La libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini europei e la diretta applicabilità dell'art. 18 (ex art. 8A) del Trattato CE, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1999, 431 ss.; E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, 441 ss. L.S. ROSSI, *I cittadini*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2006; W. MAAS, *The Genesis of European Rights*, in *Journal of Common Market Studies*, 5/2005, 1009-1025; W. MAAS, *The Origins, Evolution, and Political Objectives of EU Citizenship*, in *German Law Journal*, 2014, 797-819; V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, il Mulino, Bologna, 1994; S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2000, 39 ss.; C. CLOSA, *The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union*, in *Common Market Law Review*, 29(6), 1992; C. CLOSA, *Citizenship of the Union and Nationality of Member States*, in *Common Market Law Review*, 23, 1995; A. CELOTTO, *La cittadinanza europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2005, 379 ss.

<sup>2</sup> Cfr. C.A. STEPHANOY, *Identité et citoyenneté européenne*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 343, 1991, 35.

<sup>3</sup> A norma degli articoli 9 TUE e 20 TFUE: «È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». Come è facile intuire dalla formulazione di

della cittadinanza europea *latu sensu* che qui si vuole parlare. Questo lavoro intende piuttosto concentrare la sua attenzione su un altro aspetto, che riveste un interesse politico e giuridico assolutamente centrale negli studi di teoria del diritto europeo. Ripercorrendo, in ordine cronologico, alcuni tra i principali arresti della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, concentrerò, infatti, la mia analisi sulla competenza esclusiva degli Stati in materia di acquisto e perdita della cittadinanza e sul "principio di proporzionalità", che rappresenta un limite a tale competenza. Nello specifico, focalizzerò la mia attenzione preliminarmente sulla sentenza *Micheletti*, con la quale la Corte di Giustizia ha stabilito che le modalità di acquisto e di revoca della cittadinanza nazionale, pur essendo di competenza esclusiva di ciascuno Stato membro, devono essere esercitate nel rispetto del diritto dell'Unione, e sulla sentenza *Chen*, con la quale la Corte di Lussemburgo, sulla scorta della *Micheletti*, ha statuito che non spetta ad uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro e ha riconosciuto il diritto di soggiorno permanente nel Regno Unito ad una signora cinese, madre di una bimba partorita in Irlanda a tutti gli effetti cittadina irlandese. Sposterò, poi, la lente dell'indagine sui casi *Rottmann*, *Tjebbes* e *JY*, che rappresentano il nucleo centrale di questo articolo, con i quali la Corte di Lussemburgo ha statuito che le autorità nazionali competenti e gli organi giurisdizionali nazionali devono verificare se la revoca della cittadinanza nazionale, comportando anche la perdita della cittadinanza europea e dei diritti ad essa collegati, rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che determina sulla situazione dell'interessato e, se del caso, dei suoi familiari, sotto il profilo del diritto dell'Unione. Chiuderò il contributo con una riflessione critica che tiri le fila del discorso e che guardi alla situazione dei cittadini britannici, che, a seguito del recesso del Regno Unito dall'UE, sono divenuti cittadini di un paese terzo, e alla solidarietà

---

detta disposizione normativa, l'ordinamento europeo si limita dunque a conferire, in maniera del tutto automatica, la qualifica di cittadino europeo a coloro i quali possiedono la cittadinanza di uno Stato membro. Si è molto discusso sul significato da attribuire all'attuale *addizionalità* della cittadinanza europea rispetto alla *complementarità* di cui alla precedente formulazione. Sul punto, si vedano A. SCHRAUWEN, *European Union Citizenship in the Treaty of Lisbon: Any Change at All?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 15(1), 2008; A. DUFF, *The Struggle for Europe's Constitution*, Federal Trust for Education & Research, London, 2005; H. DE WAELE, *EU Citizenship: Revisiting its Meaning, Place and Potential*, in *European Journal of Migration and Law*, 12(3), 2010, 319-336; J. SHAW, *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, II ed., Oxford University Press, Oxford, 2011.

sociale europea, che sembra soffrire di una serie di criticità non risolvibili a stretto giro.

## II.

Sul tema dell'insindacabilità, da parte degli Stati membri, delle scelte di attribuzione della cittadinanza nazionale compiute dai legislatori statali, la Corte di Lussemburgo è intervenuta anche prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, e lo ha fatto, fra le altre<sup>4</sup>, con la sentenza *Micheletti*<sup>5</sup>. Tale pronuncia trae origine da una controversia tra il signor Micheletti, in possesso di una doppia cittadinanza, argentina (*de iure soli*) e italiana (*de iure sanguinis*)<sup>6</sup>, e la *Delegación del Gobierno della Cantabria* (Spagna). In virtù della cittadinanza italiana, Mario Vicente Micheletti ottiene dalle autorità spagnole un permesso di soggiorno temporaneo di sei mesi, allo scadere del quale, avendo intenzione di stabilirsi in Spagna per esercitare la professione di dentista, chiede alle stesse un permesso permanente di soggiorno, che però gli viene negato. Secondo la legge spagnola<sup>7</sup>, infatti, nei casi di doppia cittadinanza a prevalere deve essere quella corrispondente alla *residenza abituale* dell'interessato prima del suo arrivo in Spagna (nel caso di specie, la cittadinanza argentina).

La questione è così rinviata alla Corte di Giustizia, la quale dispone che «la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario»<sup>8</sup>. La Corte aggiunge poi che non spetta «alla legislazione di

---

<sup>4</sup> Vedi, per esempio, Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 20 febbraio 1975, 21/74, *Airola*.

<sup>5</sup> Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 7 luglio 1992, C-369/90, *Micheletti*. Su tale arresto, cfr. H.U. JESSURUN D'OLIVEIRA, *Case C-369/90, M.V. Micheletti and others v. Delegacion del Gobierno en Cantabria, Judgment of 7 July 1992*, in *Common Market Law Review*, vol. 30, 1993, 623-637; D. RUZIE, *Nationalité, effectivité et droit Communautaire*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1993, 107 ss.; L. CARTOU, *La cour et une matière quelque peu sulfureuse: liberté de circulation et d'établissement et double nationalité*, in *Les petites affiches*, 1993, 18 ss.

<sup>6</sup> La cittadinanza italiana gli è riconosciuta in forza dell'art. 1 della legge 13 giugno 1912, n. 555 (GURI del 30 giugno 1912), così come modificato dall'art. 5 della legge 21 aprile 1983, n. 123 (GURI del 26 aprile 1983), ai cui sensi è cittadino italiano il figlio di padre cittadino o di madre cittadina.

<sup>7</sup> Art. 9(10-11) del Codice civile spagnolo.

<sup>8</sup> Sentenza *Micheletti*, punto 10.

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»<sup>9</sup>. Da ciò ne discende, da un lato, che il diritto dell'Unione può porre limiti al diritto nazionale, dall'altro, che la Spagna non può in alcun modo sindacare la decisione dell'Italia, limitando gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza, essendo di esclusiva competenza del legislatore italiano la scelta di chi considerare proprio cittadino<sup>10</sup>. In virtù di questo, il Giudice di Lussemburgo, dopo aver affermato che «le disposizioni di diritto comunitario in materia di libertà di stabilimento ostano a che uno Stato membro neghi ad un cittadino di un altro Stato membro, che è simultaneamente in possesso della cittadinanza di uno Stato terzo, il diritto di avvalersi di detta libertà per il solo motivo che la legislazione dello Stato ospitante lo considera come cittadino dello Stato terzo»<sup>11</sup>, riconosce a Micheletti, in quanto cittadino italiano, il diritto di stabilimento.

Con tale sentenza, la Corte di Giustizia in parte supera, dunque, la conclusione a cui era pervenuta la Corte di Giustizia Internazionale dell'Aia, il 6 aprile 1955, nel caso *Nottebohm*<sup>12</sup>. In quella occasione la Corte Internazionale aveva ritenuto infatti che ogni Stato fosse libero di determinare chi sono i propri cittadini, ma che tale riconoscimento non potesse essere in contrasto con le convenzioni e le consuetudini internazionali e con i principi generali del diritto internazionale, tra i quali vi era quello che tra il titolare della cittadinanza e lo Stato concedente vi dovesse essere un legame specifico. La Corte dell'Aia, pur affermando,

---

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> La Dichiarazione n. 2 annessa al Trattato di Maastricht prevede che «ogni qualvolta nel Trattato si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato». Sul punto, si veda C. MORVIDUCCI, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia Treccani*, 2014, par. 2: [https://www.treccani.it/enciclopedia/cittadinanza-europea\\_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/cittadinanza-europea_(Diritto-on-line)/).

<sup>11</sup> Sentenza *Micheletti*, punto 15. Sul punto, si vedano anche le conclusioni dell'avvocato generale Tesauro del 30 gennaio 1992.

<sup>12</sup> Cour Internationale de Justice, *Affaire Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*, arrêt du 6 avril 1955. Su tale arresto, si vedano R. QUADRI, *La sudditanza nel diritto internazionale*, Cedam, Padova, 1936, 272 ss.; S. BASTIDE, *L'affaire Nottebohm devant la Cour Internationale de Justice*, in *Revue critique de droit international privé*, 45, 1956, 606-633; J.H. GLAZER, *Affaire Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala). A Critique*, in *Georgetown Law Journal*, 44, 1955-1956, 313-325; P. WEIS, *Nationality and Statelessness in International Law*, Stevens & Sons, London, 1979.

dunque, che l'attribuzione della cittadinanza sia questione che riguardi la sovranità degli Stati, ammetteva che perché essa (l'attribuzione della cittadinanza) producesse effetti sul piano del diritto internazionale, e cioè nei rapporti tra Stati, era necessario che fosse "effettiva", ovverosia che tra lo Stato concedente ed il soggetto beneficiario fosse riconoscibile un "genuino legame di appartenenza", concezione di cui in Micheletti non vi è più traccia<sup>13</sup>.

Dello stesso tenore della *Micheletti*, per quanto qui interessa, è un'altra sentenza, molto celebre, la *Chen* (C-200/02)<sup>14</sup> del 2004, ove si legge che «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»<sup>15</sup>. In tale pronuncia, la Corte di Lussemburgo, accogliendo le conclusioni dell'Avvocato Generale Tizzano, ha riconosciuto alla signora Chen, madre di una bimba, Catherine, partorita in Irlanda, il godimento del diritto di soggiorno nel Regno Unito. Il caso ha suscitato particolare attenzione perché la signora Chen, proprio in prossimità del parto, si era recata a Belfast per partorire la figlia, in quanto l'Irlanda, conformemente all'art. 6, n. 1, dell'*Irish Nationality and Citizenship Act* del 1956, modificato nel 2001, consentiva a tutti coloro i quali fossero nati sul territorio nazionale di acquisire la cittadinanza irlandese (la legge è stata poi ulteriormente modificata in senso restrittivo con la riforma del 2004). L'intento della signora Chen era quello di stabilirsi, per il tramite

---

<sup>13</sup> Cfr. M. LA TORRE, *Cittadinanza. Teorie e ideologie*, Carocci, Roma, 2022, 64.

<sup>14</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 19 ottobre 2004, C-200/02, *Chen*. Per un commento, cfr. J-Y. CARLIER, *Case C-200/02 Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department, with annotation*, in *Common Market Law Review*, 42(4), 2005, 1121-1131; B. HOFSTÖTTER, *A Cascade of Rights, or Who Shall Care for Little Catherine? Some Reflections on the Chen Case*, in *European Law Review*, 30, 2005; A. TRYFONIDOU, *Further Crack in the "Great Wall" of the European Union?*, in *European Public Law*, 11, 2005, 527-541; D.H. KING, *Chen v. Secretary of State: Expanding the Residency Rights of Non-Nationals in the European Community*, in *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, 29(2), 2007; B. KOTSCHY, *Citoyenneté. Arrêt Bébé Chen*, in *Revue du droit de l'Union Européen*, 3, 2004, 589-591; B. KUNOY, *A Union of National Citizens: the Origins of the Court's Lack of Avant-Gardisme in the Chen Case*, in *Common Market Law Review*, 2006; G. PERIN, *In margine alla sentenza Chen: il diritto di circolazione dei familiari dei cittadini comunitari*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 2005, 89-97; U. VILLANI, *La cittadinanza europea e diritto di soggiorno di una mamma cinese*, in *Sud in Europa*, 2005; E. BERGAMINI, *Il difficile equilibrio fra riconoscimento del diritto alla libera circolazione, rispetto della vita familiare e abuso del diritto*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2006, 347-368.

<sup>15</sup> Sentenza *Chen*, punto 39.

della figlia, a tutti gli effetti cittadina irlandese, all'interno del territorio del Regno Unito. Il caso trae origine proprio da qui, laddove si avverte la necessità di capire se il Regno Unito avesse «il diritto di negare ai cittadini di altri Stati membri come Catherine il godimento di una libertà fondamentale garantita dal diritto comunitario per il solo fatto che l'acquisto della cittadinanza di uno Stato membro mira in realtà a procurare ad un cittadino di uno Stato terzo un diritto di soggiorno ai sensi del diritto comunitario»<sup>16</sup>.

La Corte di Giustizia, adita in via pregiudiziale, ha però ritenuto contrario al diritto comunitario il diniego del Regno Unito di concedere il permesso di soggiorno di lunga durata alla signora Chen. Ha infatti statuito che, «in circostanze come quelle della causa principale, l'art. 18 CE e la direttiva 90/364 conferiscono al cittadino minorenne in tenera età di uno Stato membro, coperto da un'adeguata assicurazione medica ed a carico di un genitore, egli stesso cittadino di uno Stato terzo, le cui risorse siano sufficienti affinché il primo non divenga un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante, un diritto di soggiorno a durata indeterminata sul territorio di quest'ultimo Stato. In un caso siffatto, le stesse disposizioni consentono al genitore che ha effettivamente la custodia di tale cittadino di soggiornare con quest'ultimo nello Stato membro ospitante»<sup>17</sup>. Da ciò ne discende pertanto che il godimento del diritto di soggiorno da parte di un bimbo in tenera età implica necessariamente che tale bimbo abbia il diritto di essere accompagnato dalla persona che ne garantisce effettivamente la custodia e, quindi, che tale persona possa con lui risiedere nello Stato membro ospitante durante tale soggiorno<sup>18</sup>.

Muovendo da tali considerazioni, nel prossimo paragrafo intendo, per come già detto, soffermarmi sui casi *Rottmann*, *Tjebbes* e *JY*, con i quali la Corte di Lussemburgo ha statuito che le autorità nazionali competenti e gli organi giurisdizionali nazionali devono verificare se la perdita della cittadinanza nazionale, comportando anche la perdita della cittadinanza europea e dei diritti ad essa collegati, rispetti il principio di proporzionalità.

---

<sup>16</sup> *Ivi*, punto 40.

<sup>17</sup> *Ivi*, punto 47.

<sup>18</sup> Cfr. *Ivi*, punto 45.

III.

Se nella sentenza *Micheletti*, ma invero anche nella *Kaur*<sup>19</sup>, si trova un punto di equilibrio tra la competenza esclusiva degli Stati, in materia di acquisto e perdita della cittadinanza, ed i “limiti” sovranazionali, è solo con la sentenza *Rottmann* (C-135/08) del 2010<sup>20</sup> che il Giudice europeo ha precisato la portata dei limiti e delle condizioni all’autonomia degli Stati<sup>21</sup>. In tale pronuncia, la Corte del Lussemburgo si è espressa su un caso di apolidia, derivante dalla perdita della cittadinanza nazionale in virtù di una frode commessa all’atto del suo acquisto. Nel caso di specie, il signor Rottmann, cittadino austriaco, nel febbraio 1998, chiede di essere naturalizzato cittadino tedesco, processo che si conclude nei primi mesi del 1999, in conseguenza del quale, per come previsto dal diritto austriaco, perde la cittadinanza d’origine. In seguito ad alcuni accertamenti, con decisione del 4 luglio 2000, il Freistaat Bayern dispone la revoca della naturalizzazione con effetto *ex tunc*, in quanto ottenuta in modo fraudolento. Il signor Rottmann aveva infatti omesso di riferire, all’atto di acquisto della cittadinanza tedesca, di essere sottoposto ad un processo penale in Austria (nello specifico, truffa aggravata nell’esercizio della professione). Senza cittadinanza tedesca, per disposizione delle autorità tedesche, senza cittadinanza austriaca, perché automaticamente persa all’atto della naturalizzazione in Germania, e senza cittadinanza europea

---

<sup>19</sup> Corte di giustizia dell’Unione Europea, sentenza 20 febbraio 2001, C-192/99, *Kaur*.

<sup>20</sup> Corte di giustizia dell’Unione Europea, 2 marzo 2010, C-135/08, *Rottmann*. Per un commento, si vedano H.U. JESSURUN D’OLIVEIRA, *Decision of 2 March 2010, Case C-135/08, Janko Rottman v. Freistaat Bayern - Case Note I - Decoupling Nationality and Union Citizenship?*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, 138 ss.; M.E. BARTOLONI, *Competenza degli Stati in materia di cittadinanza e limiti posti dal diritto dell’Unione europea: il caso Rottmann*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, 423 ss.; M. CASTELLANETA, *Lo Stato deve valutare gli effetti sul cittadino del provvedimento di revoca della naturalizzazione*, in *Guida al diritto*, 15, 2010, 97 ss.; L. MONTANARI, *I limiti europei alla disciplina nazionale della cittadinanza*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3, 2010, 948 ss.; P. SIMONE, *Considerazioni sulla perdita dello status di cittadino dell’Unione alla luce del caso Rottmann*, in *La Comunità Internazionale*, 1/2012, 99 ss.; E. NALIN, *Revoca della cittadinanza nazionale e perdita dello status di cittadino dell’Unione*, in *Sud in Europa*, 1/2010; G.-R. DE GROOT, A. SELING, *The Consequences of the Rottmann Judgment on Member State Autonomy – The European Court of Justice’s Avant Gardism in Nationality Matters*, in *European Constitutional Law Review*, 1, 2011, 150-160; R. MORRIS, *European Citizenship: Cross-border relevance, deliberate fraud and proportionate responses to potential statelessness: case note on Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, in *European Public Law*, 3, 2011, 417-435.

<sup>21</sup> Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2017, 384.



perché questa, come è noto, è legata a quella nazionale, *Rottmann*, diventato apolide, contesta la decisione delle autorità tedesche di revocargli la cittadinanza.

La Corte di Giustizia dell'UE, adita in via pregiudiziale, pur ribadendo la competenza degli Stati membri nel determinare i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, precisa che la questione della revoca della cittadinanza non può essere considerata una questione solamente interna, comportando questa anche la perdita dello *status* di cittadino europeo e dei diritti ad esso correlati. Più precisamente, sul punto, statuisce che, «con 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 CE e dei diritti ad esso correlati, ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione»<sup>22</sup>. Aggiunge, altresì, che «il diritto dell'Unione, e segnatamente l'art. 17 CE, non osta a che uno Stato membro revochi ad un cittadino dell'Unione la cittadinanza di tale Stato acquisita per naturalizzazione, qualora questa sia stata ottenuta in maniera fraudolenta, a condizione che tale decisione di revoca rispetti il principio di proporzionalità»<sup>23</sup>, specificando però che, in una simile ipotesi, «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 al diritto dell'Unione»<sup>24</sup>. Da ciò ne discende, da un lato, che gli Stati membri, sebbene rimangano competenti nel determinare i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, devono rispettare il diritto europeo, dall'altro, che la revoca della cittadinanza nazionale, comportando anche la

---

<sup>22</sup> Sentenza *Rottmann*, punto 42.

<sup>23</sup> *Ivi*, dispositivo.

<sup>24</sup> *Ivi*, punto 55. Si veda anche il punto 56, secondo il quale: «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 di origine».

perdita della cittadinanza europea, deve essere valutata alla luce del principio di proporzionalità, principio che consente di non privare *ingiustamente* un cittadino della propria cittadinanza. In relazione a quest'ultimo aspetto, è dunque necessario valutare se il rispetto del principio di proporzionalità esiga che, prima che una decisione di revoca della naturalizzazione sia efficace, debba essere concesso all'interessato un termine ragionevole affinché egli possa tentare di recuperare la cittadinanza del suo Stato membro di origine<sup>25</sup>. In relazione a questo ultimo punto, il giudice *a quo* ha ritenuto *proporzionata* la misura amministrativa di revoca della cittadinanza tedesca alla luce del fatto che il signor Rottmann, pur avendo avuto un tempo congruo, prima del definitivo atto di revoca, per riacquistare la cittadinanza austriaca non vi ha provveduto, adottando tutte le misure a ciò necessarie<sup>26</sup>.

Nel solco della giurisprudenza sin qui discussa, occorre segnalare che un'altra sentenza, la *Tjebbes* del 2019<sup>27</sup>, ha consentito al Giudice europeo di pronunciarsi sulla discrezionalità statale in materia di perdita della cittadinanza nazionale. Il caso trae origine dal ricorso presentato da quattro cittadine olandesi, residenti all'estero e con doppia cittadinanza, che contestavano la decisione del Ministero degli esteri olandese con la quale era stato loro negato il rilascio del passaporto. Le signore avevano infatti presentato istanza per ottenere il passaporto olandese, ma il suddetto Ministero ritenne di non doverla esaminare, poiché le quattro signore non potevano più essere considerate cittadine (né olandesi né europee), in quanto residenti al di fuori dell'Unione Europea da più di dieci anni. La legge olandese dispone difatti la perdita *ipso iure* della cittadinanza se, al

---

<sup>25</sup> Cfr. Sentenza *Rottmann*, punto 58.

<sup>26</sup> Sentenza del Bundesverwaltungsgericht, BVerwG 5 C 12.10, dell'11 novembre 2010. Sul punto, vedi R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e "due regard" per il diritto dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 20/2019, 9.

<sup>27</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 12 marzo 2019, C-221/17, *Tjebbes*. Per un commento, si vedano L. MARIN, *La perdita della cittadinanza europea ai tempi di Brexit: la sentenza Tjebbes*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/2019, 466-469; D. KOCHENOV, *The Tjebbes Fail*, in *European Papers*, 4, 1, 2019, 319-336; M. VAN DEN BRINK, *Bold, but Without Justification? Tjebbes*, in *European Papers*, 4, 1, 2019, 409-415; D. KOCHENOV, *The Tjebbes Fail: Going Farcical about Bulgakovian Truths*, in *verfassungsblog.de*, 05/04/2019; H. VAN EIJKEN, *Tjebbes in Wonderland: On European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights*, in *European Constitutional Law Review*, 15(4), 2019, 714-730; C. VLIKS, *Tjebbes and Others v Minister van Buitenlandse Zaken: A Next Step in European Union Case Law on Nationality Matters?*, in *Tilburg Law Review*, 24/2, 2019, 142-146; M.F. ORZAN, *Da Rottmann a Tjebbes e.a.: Riflessioni sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di cittadinanza europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, 997-1014.

compimento della maggiore età, si risiede per un periodo (ininterrotto) di dieci anni in un paese terzo (cioè fuori dal territorio dell'UE) e sempre che si sia in possesso di una seconda cittadinanza<sup>28</sup> (la *ratio* di tale normativa sta nell'impedire che chi non abbia più un *legame effettivo* con i Paesi Bassi possa mantenerne la cittadinanza)<sup>29</sup>.

La Corte di Giustizia, in seguito al rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato olandese, che aveva confermato la decisione ministeriale, è stata chiamata ad esprimersi sulla vicenda, in quanto ad essere in gioco era il godimento dei diritti attribuiti dalla cittadinanza europea. Il Giudice di Lussemburgo dopo aver ribadito che «la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro»<sup>30</sup>, e, dopo aver statuito che «nell'esercizio della propria competenza a definire i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, è legittimo per uno Stato membro considerare che la cittadinanza sia espressione di un legame effettivo tra se stesso e i propri cittadini e collegare, di conseguenza, all'assenza o alla cessazione di un siffatto legame effettivo la perdita della sua cittadinanza»<sup>31</sup>, ha però stabilito che «le autorità nazionali competenti e gli organi giurisdizionali nazionali devono verificare se la perdita della cittadinanza dello Stato membro interessato, qualora comporti la perdita dello status di cittadino dell'Unione e dei diritti che ne discendono, rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato e, se del caso, dei suoi familiari, sotto il profilo del diritto dell'Unione»<sup>32</sup>. In particolare, la Corte ha affermato che «la 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»<sup>33</sup>. Ne discende che «in una situazione, come quella di cui al procedimento principale, in cui la

---

<sup>28</sup> L'art. 15, par. 1, lett. c) della legge sulla cittadinanza dei Paesi Bassi dispone che: «Un maggiorenne perde la cittadinanza dei Paesi Bassi: c) se possiede anche una cittadinanza straniera e durante la sua maggiore età per un periodo ininterrotto di dieci anni, essendo in possesso di entrambe le cittadinanze, ha avuto la sua residenza principale fuori dai Paesi Bassi e fuori dai territori a cui è applicabile il Trattato UE».

<sup>29</sup> Sentenza *Tjebbes*, punto 34.

<sup>30</sup> *Ivi*, punto 30.

<sup>31</sup> *Ivi*, punto 35.

<sup>32</sup> *Ivi*, punto 40.

<sup>33</sup> *Ivi*, punto 41.

2/2022

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»<sup>34</sup>. In altre parole, per capire se la perdita della cittadinanza influisca in modo *sproporzionato* sulla vita relazionale, professionale e familiare di ciascuno, considerando anche le limitazioni che ne derivano nell'esercizio della libertà di circolazione e soggiorno sul territorio dell'UE<sup>35</sup>, le autorità nazionali dovranno valutare gli effetti che tale perdita produce su ogni singolo interessato.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, dopo i già analizzati casi *Rottmann* e *Tjebbes*, con la decisione *JY*<sup>36</sup> è ritornata sulla questione relativa alla perdita della cittadinanza nazionale ed europea. Attrice del procedimento principale questa volta è la signora JY, una cittadina estone, residente in Austria dal 1993, che, con lettera del 15 dicembre 2008, chiede la concessione della cittadinanza austriaca. Con decisione dell'11 marzo 2014, il governo del Land di Bassa Austria garantisce a JY che le sarebbe stata concessa la cittadinanza austriaca nel caso in cui avesse dato prova, entro un termine di due anni, dello scioglimento del suo rapporto di cittadinanza con la Repubblica di Estonia<sup>37</sup>, cosa che avviene in forza di una decisione del governo estone del 27 agosto 2015. Tuttavia, con decisione del 6 luglio 2017, il governo del Land di Vienna, dove nel frattempo la signora JY aveva trasferito la propria residenza principale, revoca la precedente

---

<sup>34</sup> *Ivi*, punto 42.

<sup>35</sup> Sul punto, cfr. L. MARIN, *La perdita della cittadinanza europea ai tempi di Brexit: la sentenza Tjebbes*, cit., 468.

<sup>36</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 18 gennaio 2022, C-118/20, *JY v. Wiener Landesregierung*. Per un commento, si vedano G. FIENGO, *Test di proporzionalità e perdita della cittadinanza dell'Unione. L'ipotesi della revoca di una garanzia di naturalizzazione*, in *BlogDUE*, 6 febbraio 2022; D. KOCHENOV, D. DE GROOT, *Curing the Symptoms but not the Disease. CJEU's Myopic Advances in the Field of EU Citizenship in JY*, in *Verfassungsblog*, 20 gennaio 2022; J. SHAW, *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2021, 608-650; A. MARLETTA, *Civis europaeus sum. Procedimenti di naturalizzazione e cittadinanza europea: tra competenze nazionali e rispetto del principio di proporzionalità. Nota a Corte di Giustizia (Grande Sezione) del 18 gennaio 2022, C-118/20, JY v. Wiener Landesregierung*, in *ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza*, marzo 2022.

<sup>37</sup> Sentenza *JY v. Wiener Landesregierung*, punto 14.

garanzia e respinge la domanda. Per giustificare la propria decisione, il governo del Land di Vienna afferma che la signora JY, dopo il rilascio della garanzia, aveva compiuto due illeciti amministrativi “gravi”, che non le permettevano più di soddisfare i requisiti previsti dalla legge austriaca per ottenere il riconoscimento della cittadinanza. Avverso tale decisione, la signora JY propone allora ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo di Vienna che però, con sentenza del 23 gennaio 2018, lo respinge, confermando la legittimità e la proporzionalità della decisione. A seguito di tale rigetto, la ricorrente presenta così ricorso per cassazione dinanzi alla Corte amministrativa, la quale, pur rilevando che, in forza del diritto austriaco, ricorrevano le condizioni per la revoca della garanzia data, decide di sospendere il procedimento e di rivolgersi, ai sensi dell’art. 267 TFUE, alla Corte di Giustizia dell’UE, al fine di chiarire «se la situazione di una persona fisica che, come la ricorrente per cassazione nel procedimento principale, ha rinunciato alla propria cittadinanza di un unico Stato membro dell’Unione europea e quindi alla cittadinanza dell’Unione europea, al fine di ottenere la cittadinanza di un altro Stato membro, conformemente alla garanzia dell’altro Stato membro di concedere la cittadinanza da lei richiesta e della possibilità di recuperare la cittadinanza dell’Unione europea, in seguito venuta meno per effetto della revoca di tale garanzia, per sua natura e per le conseguenze che produce, ricada nella sfera di applicazione del diritto dell’Unione e pertanto nel revocare la garanzia di concessione si debba tener conto del diritto dell’Unione»<sup>38</sup>. In caso di risposta affermativa a tale prima questione, il Giudice del rinvio pone una seconda domanda, e cioè «se le autorità nazionali competenti, ivi compresi, se del caso, i giudici nazionali, nell’ambito della decisione sulla revoca della garanzia di concessione della cittadinanza dello Stato membro, debbano accertare se la revoca della garanzia, che fa venir meno il recupero della cittadinanza dell’Unione, tenuto conto delle conseguenze che produce sulla situazione dell’interessato, sia compatibile con il principio di proporzionalità dal punto di vista del diritto dell’Unione»<sup>39</sup>.

Nel rispondere alla prima questione pregiudiziale, la Corte di Lussemburgo dichiara «che la situazione di una persona che, avendo la cittadinanza di un solo Stato membro, rinuncia a tale cittadinanza e perde, di conseguenza, il proprio status di cittadino dell’Unione, al fine di ottenere la cittadinanza di un altro Stato membro, a seguito della garanzia fornita da parte delle autorità di quest’ultimo Stato membro che tale cittadinanza le

---

<sup>38</sup> *Ivi*, punto 28.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

sarebbe stata concessa, rientra, per la sua natura e le sue conseguenze, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione qualora tale garanzia sia revocata con l'effetto di impedire a tale persona di recuperare lo status di cittadino dell'Unione»<sup>40</sup>. In altre parole, ad avviso dei giudici di Lussemburgo la decisione delle autorità austriache di revocare la garanzia di naturalizzazione incide direttamente sullo *status* di cittadino europeo della signora JY, in quanto la perdita della cittadinanza della ricorrente è avvenuta all'interno di un processo di naturalizzazione presso un altro Stato membro, che richiede espressamente la rinuncia alla cittadinanza di origine perché sia concessa la naturalizzazione, e non – ipotesi ben diversa – a seguito di una rinuncia *volontaria*. Per avvalorare l'applicabilità del diritto dell'Unione Europea al caso in esame, la Corte aggiunge, richiamando la giurisprudenza del caso *Lounes*<sup>41</sup> e ponendo l'accento sulla libertà di circolazione e soggiorno (art. 21 TFUE) di cui la signora JY si era lungamente avvalsa, che la richiesta di naturalizzazione doveva intendersi come manifestazione della volontà della ricorrente di «inserirsi maggiormente nella società» dello Stato membro ospitante<sup>42</sup>.

Chiarito il primo punto, la Corte di Lussemburgo ha poi concentrato la sua attenzione sulla seconda questione posta. Nello specifico, la Corte ha preliminarmente precisato «che, quando un cittadino di uno Stato membro chiede di rinunciare alla propria cittadinanza al fine di poter ottenere la cittadinanza di un altro Stato membro e continuare così a godere dello status di cittadino dell'Unione, lo Stato membro d'origine non dovrebbe adottare, sulla base di una garanzia prestata da quest'altro Stato membro secondo cui all'interessato sarà concessa la cittadinanza di quest'ultimo, una decisione definitiva di revoca di cittadinanza, senza assicurarsi che tale decisione entri in vigore solo una volta che la nuova cittadinanza sia stata effettivamente acquisita»<sup>43</sup>. A ciò la Corte aggiunge, in linea con la giurisprudenza precedente, che «le autorità nazionali competenti e i giudici nazionali devono verificare se la decisione di revocare la garanzia di concessione della cittadinanza, ove essa comporti la perdita dello status di cittadino dell'Unione e dei diritti che ne derivano, rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina per la situazione della persona interessata e, se del caso, dei suoi familiari, alla

---

<sup>40</sup> *Ivi*, punto 44.

<sup>41</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 14 novembre 2017, C-165/16, *Lounes*.

<sup>42</sup> Sentenza *JY v. Wiener Landesregierung*, punto 43.

<sup>43</sup> *Ivi*, punto 50.

luce del diritto dell'Unione»<sup>44</sup>. Più nello specifico, pur rimettendo le valutazioni finali al giudice nazionale, il Giudice di Lussemburgo conclude affermando che la signora JY non rappresenta una minaccia per gli interessi fondamentali della Repubblica d'Austria e che gli illeciti amministrativi da lei commessi, dando luogo ad una mera sanzione pecuniaria, non possono essere considerati idonei a determinare la revoca della garanzia di concessione della cittadinanza. Pertanto, ad avviso della Corte di Lussemburgo, la decisione di revoca, che determina la perdita definitiva della cittadinanza europea, risulta essere *sproporzionata* rispetto alla gravità degli illeciti amministrativi commessi.

La sentenza JY ha rappresentato, dunque, un terzo intervento del Giudice europeo, dopo *Rottmann* e *Tjebbes*, sul tema della perdita della cittadinanza nazionale e, al contempo, di quella europea. Mentre con *Rottmann* la Corte di Giustizia ha stabilito che le autorità nazionali devono necessariamente verificare se la decisione di revoca della cittadinanza sia contraria al diritto dell'Unione Europea, tenendo in considerazione alcuni fattori quali, per esempio, la gravità del reato commesso, in *Tjebbes* la Corte ha aggiunto che le autorità nazionali devono condurre una valutazione individuale che tenga conto delle conseguenze che la perdita della cittadinanza avrà sulla vita familiare e professionale del soggetto interessato. Con la sentenza JY il Giudice di Lussemburgo è andato ancora oltre; dopo aver precisato i criteri generali stabiliti già in precedenza per quanto concerne la perdita della cittadinanza europea, ha condotto – per certi versi sostituendosi ai giudici nazionali – una valutazione sulla proporzionalità della decisione di revoca. Nel caso JY, infatti, il *test* di proporzionalità è stato di fatto operato dalla Corte di Giustizia dell'UE, che, affermando che il principio di proporzionalità non è rispettato quando la decisione di rigetto della domanda di acquisto della cittadinanza sia motivata sulla base di reati amministrativi che danno luogo unicamente a sanzioni pecuniarie, ha di fatto indicato al giudice nazionale la strada da seguire<sup>45</sup>. La sentenza JY ha rappresentato, pertanto, l'occasione per la Corte di Giustizia dell'UE di rafforzare ulteriormente il carattere fondamentale dello *status* di cittadino europeo e dei diritti ad esso collegati, ponendo dei limiti stringenti anche in capo allo Stato membro di origine, in modo da

---

<sup>44</sup> *Ivi*, punto 58.

<sup>45</sup> Cfr. S. MARINO, *La perdita della cittadinanza dell'Unione europea alla luce del principio di proporzionalità*, in *eurojus.it*, 12 luglio 2021. Vedi anche G. FIENGO, *Test di proporzionalità e perdita della cittadinanza dell'Unione. L'ipotesi della revoca di una garanzia di naturalizzazione*, cit.

impedire che l'interessato possa essere ingiustamente privato della cittadinanza europea<sup>46</sup>.

Sulla base di quanto qui osservato, intendo ora, sia pure *en passant*, sviluppare alcune brevi riflessioni critiche di chiusura che permettano di tirare le fila del discorso ed evidenziare gli elementi che potrebbero essere rimasti sottotraccia nel corso dell'analisi.

#### IV.

Da quanto emerso dalla giurisprudenza qui richiamata, spetta dunque ai giudici nazionali competenti verificare se la revoca della cittadinanza nazionale, nel caso in cui essa determini la perdita permanente dello *status* di cittadino dell'Unione e dei diritti ad esso connessi, rispetti il principio di proporzionalità<sup>47</sup>. I giudici nazionali, vista l'importanza che riveste la cittadinanza dell'Unione, devono, cioè, esaminare in concreto le conseguenze che ne potrebbero derivare sui destinatari di tale decisione<sup>48</sup> e valutare se la revoca sia «proporzionata» alla gravità del reato commesso, al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca ed alla possibilità dell'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine. Il problema che si pone è, però, se un *test* di proporzionalità possa bastare per preservare il valore della cittadinanza europea o se, invece, perché ciò avvenga compiutamente, non sia preferibile una cittadinanza sovranazionale *autonoma*, staccata cioè da quella nazionale<sup>49</sup>, e magari basata sul criterio della “residenza effettiva”, o “dimora abituale”, come tale sganciata da elementi di rigorosa pre-definizione culturale o temporale<sup>50</sup>. Questa diversa modalità di concepire la

---

<sup>46</sup> Cfr. M. PARODI, *Acquisto e perdita della cittadinanza «nazionale»: una questione sempre più «europea»*. Brevi riflessioni a margine della sentenza *JY c. Wiener Landesregierung*, in *SIDIBlog*, 12 marzo 2022.

<sup>47</sup> Cfr. G. FIENGO, *Test di proporzionalità e perdita della cittadinanza dell'Unione. L'ipotesi della revoca di una garanzia di naturalizzazione*, cit.

<sup>48</sup> Gli Stati membri, dunque, pur mantenendo la piena competenza nel fissare i criteri attraverso i quali attribuire la propria cittadinanza, risultano fortemente limitati per quello che concerne la sua revoca, visti gli effetti che essa potrebbe produrre.

<sup>49</sup> Cfr. L. ORGAD, J. LEPOUTRE, *Should EU citizenship be disentangled from member state nationality?*, EUI Working Papers RSCAS 2019/24.

<sup>50</sup> Sintesi che corrisponde a quanto preconizzato da Bruno Nascimbene (B. NASCIMBENE, *Towards a European Law on Citizenship and Nationality?*, in S. O' LEARY, T. TILIKAINEN, *Citizenship and Nationality Status in the New Europe*, Londra, 1998, 63-79) secondo cui: «la cittadinanza perderà gradualmente la sua posizione a favore della residenza, la quale



cittadinanza, espunta da caratteristiche idealtipiche prepolitiche o meramente ascrittive, tipiche dei modelli classici, potrebbe invero anche funzionare come un formidabile paradigma catalizzatore per l'integrazione sociale e per la formazione di vincoli solidaristici, rappresentando un modello certamente più inclusivo rispetto ai modelli tradizionali.

Quanto fino ad ora osservato ha interessato – è il caso qui perlomeno di accennarlo – anche coloro i quali hanno perso la cittadinanza a seguito della Brexit<sup>51</sup>. È quanto successo, ad esempio, nel caso *EP*<sup>52</sup>, in cui una cittadina del Regno Unito, residente in Francia dal 1984, si è vista cancellare dalle liste elettorali del suo comune. Nel rivolgersi al giudice del rinvio, la ricorrente sosteneva che il recesso del Regno Unito dall'Unione Europea non poteva comportare la perdita *automatica* dello *status* di cittadino dell'UE. Nondimeno, il Giudice europeo, a cui è stata rinviata la questione, ha ritenuto che il caso pendente fosse differente rispetto ai casi *Rottmann*, *Tjebbes* e *JY*, in quanto le circostanze che hanno determinato la perdita della cittadinanza della signora EP sono diverse rispetto a quelle che avevano dato origine ai tre casi richiamati. Mentre, infatti, in questi la perdita della cittadinanza è legata alla legislazione di uno Stato membro, nel caso *EP* la perdita dei diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione è stata determinata dalla volontà del Regno Unito di recedere dall'UE, motivo per il quale i cittadini britannici non hanno perso la cittadinanza del proprio paese, ma sono semplicemente divenuti – dopo il recesso del Regno Unito dall'UE – cittadini di un paese terzo, ragion per cui la perdita del diritto di voto è stata una conseguenza naturale della decisione presa dal Regno Unito, decisione che non avrebbe potuto portare ad un risultato diverso<sup>53</sup>. La vicenda della Brexit, in cui la scelta sovrana del Regno Unito ha estinto ogni legame, dato

---

diverrà il criterio più appropriato per stabilire il rapporto e il legame tra l'individuo e la comunità civile o sociale». Su questa posizione anche M. LA TORRE, *Cittadinanza. Teorie e ideologie*, cit. Si veda anche P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, il Mulino, Bologna, 2013.

<sup>51</sup> C. MARGIOTTA, *I presupposti teorici della cittadinanza europea: originarie contraddizioni e nuovi limiti*, cit., 49-50.

<sup>52</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 15 luglio 2022, C-673/20, *EP/Prefet du Gers*. Per un commento, vedi M. PARODI, *La CGUE chiarisce che il venir meno dello status di cittadino europeo a seguito del recesso dall'Unione da parte dello Stato di cittadinanza comporta per l'individuo la perdita dei diritti di voto nello Stato di residenza*, in *osservatoriosullefonti.it*, <https://www.osservatoriosullefonti.it/rubriche/fonti-dell-unione-europea/4285-osf-2-2022-ue-4>.

<sup>53</sup> Sentenza *EP/Prefet du Gers*, parere dell'AG Collins, paragrafi 40-42.

dalla cittadinanza europea, tra il cittadino dello Stato recedente e l'Unione Europea, facendo perdere ai cittadini britannici i diritti derivanti dallo *status* di cittadino europeo<sup>54</sup>, ha dato, dunque, prova di come lo *status* di cittadino dell'Unione sia a tutt'oggi inestricabilmente collegato a quello nazionale.

Ma non è solo il collegamento alla cittadinanza nazionale a rendere *problematico* ogni discorso sulla cittadinanza europea. Guardando, infatti, ad una serie di recenti arresti giurisprudenziali – penso, per esempio, alle sentenze *Brey*, *Dano*, *Alimanovic*, *Commissione c. Regno Unito* e *Garcia-Nieto* – e ad una serie di interventi legislativi – penso, fra gli altri, alla Direttiva 2004/38<sup>55</sup> – si possono scorgere altri aspetti controversi<sup>56</sup>, che interessano, in

---

<sup>54</sup> Cfr. M. PARODI, *La CGUE chiarisce che il venir meno dello status di cittadino europeo a seguito del recesso dall'Unione da parte dello Stato di cittadinanza comporta per l'individuo la perdita dei diritti di voto nello Stato di residenza*, cit.

<sup>55</sup> La Direttiva 2004/38 ha modificato il Regolamento (CEE) n. 1612/68 e abrogato le Direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

<sup>56</sup> Sul ruolo svolto dalle sentenze *Brey*, *Dano*, *Alimanovic*, *Commissione c. Regno Unito* e *Garcia-Nieto*, cfr. L. MELLACE, *La libertà di circolazione e soggiorno come "pietra angolare" della cittadinanza europea: il problema dei cittadini economicamente inattivi, in dirittifondamentali.it*, 3/2022, 182-206; E. SPAVENTA, *Earned Citizenship – Understanding Union Citizenship through its Scope*, in D. Kochenov (ed.), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, 204-225; M. VAN DEN BRINK, *The Court and the Legislators: Who Should Define the Scope of Free Movement in the EU?*, in R. Bauböck (ed.), *Debating European Citizenship*, Springer, 2019, 133-138; K. HYLÉN-CAVALLIUS, *EU Citizenship at the Edges of Freedom of Movement*, Hart Publishing, Oxford, 2020; C. O'BRIEN, *The ECJ Sacrifices EU Citizenship in vain: Commission v. United Kingdom*, in *Common Market Law Review*, 54(1), 2017, 209-244; N.N. SHUIBHNE, *Limits Rising, Duties Ascending: The Changing Legal Shape of Union Citizenship*, in *Common Market Law Review*, 52(4), 2015, 889-937; M. JESSE, D.W. CARTER, *Life after the Dano-Trilogy: Legal Certainty and Limitations*, in *EU Citizenship Case Law, in European Citizenship Under Stress: Social Justice, Brexit and Other Challenges*, N. Cambien, D. Kochenov, E. Muir (eds.), Brill Nijhoff, Boston, 137; H. VERSCHUEREN, *Free Movement or Benefit Tourism: The Unreasonable Burden of Brey*, in *European Journal of Migration and Law*, 2014, 147 ss.; A. ILIOPOULOU-PENOT, *Deconstructing the former edifice of Union citizenship? The Alimanovic judgment*, in *Common Market Law Review*, 53(4), 2016, 1007-1035; M.E. BARTOLONI, *Lo status del cittadino dell'Unione in cerca di occupazione: un limbo normativo?*, in *European Papers*, 1, 2016, 153-162; J. CAVALLINI, *Citoyen européen économiquement inactif et accès aux prestations d'assistance sociale*, in *La Semaine Juridique – Social*, 44-45, 2013, 39-40; J.-Y. CARLIER, *La libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, in *Journal de droit européen*, 4, 2014, 167- 179; M. MESSINA, *La Corte di giustizia "tollerata" che l'ordinamento britannico riconosca l'accesso ai benefici degli assegni familiari e del credito d'imposta ai soli cittadini degli altri Stati membri titolari di un diritto di soggiorno legale nel Regno Unito*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 3, 2016, 659-663; H. VERSCHUEREN, *Economically Inactive Migrant Union Citizens: only Entitled to Social Benefits if*

particolar modo, quei soggetti oggi ritenuti “pericolosi”: lavoratori precari, disoccupati e inattivi<sup>57</sup>, e che segnalano un approccio più restrittivo dell’UE relativamente alla “solidarietà sociale europea”<sup>58</sup>. Ciò che ora infatti maggiormente preoccupa è lo stato di salute dei sistemi di *welfare* nazionali più che le esigenze sociali dei cittadini europei, tanto che sembra di essere passati da una logica “inclusiva”, che per lungo tempo ha favorito l’accesso alle prestazioni sociali dei cittadini comunitari in un regime di parità con i cittadini degli Stati membri, ad una logica “escludente”, che sembra invece concedere le garanzie sociali solo a chi non si presenti come un *onere eccessivo* per i sistemi di sicurezza sociale degli Stati ospitanti. Ed allora la cittadinanza europea non solo non abbatte le barriere tra soggetti comunitari e non comunitari, tra *insider* e *outsider*, quanto ne crea di nuove, condizionando la libertà di circolazione e soggiorno all’essere “economicamente attivi”. Da una promettente “protocittadinanza europea”<sup>59</sup> e da un agire della Corte di Lussemburgo ispirato all’inclusione dei soggetti economicamente inattivi, si è passati, dunque, ad una libertà di circolazione e soggiorno che ha connotati prettamente economici, non sociali, e che non si rivolge ai “deboli” lavoratori di un tempo, ma a coloro i quali siano abbastanza “forti” economicamente da riuscire a mantenersi senza diventare un *onere eccessivo* per le casse dello Stato ospitante. Nonostante allora la libertà di circolazione e soggiorno sia, almeno *formalmente*, garantita ad ogni cittadino dell’Unione Europea senza alcun collegamento con un’attività lavorativa, la pratica quotidiana, di cui le sentenze prima richiamate sono espressione, sembra dimostrare il contrario. È così, quindi, che il lavoro salariato stabile ritorna ad essere la principale modalità di accesso alla libertà di circolazione e soggiorno, nonché il criterio cardine per la scelta di chi considerare cittadino e chi no<sup>60</sup>.

---

*They Enjoy a Right to Reside in the Host State*, in *European Journal of Social Security*, 1, 2017, 71-82.

<sup>57</sup> Cfr. C. MARGIOTTA, *I presupposti teorici della cittadinanza europea: originarie contraddizioni e nuovi limiti*, cit., 71; C. MARGIOTTA, «Ricchi e poveri» alla prova della cittadinanza europea. *Annotazioni sulla Relazione della Commissione europea sui programmi di cittadinanza per investitori*, cit.

<sup>58</sup> Cfr. M.E. BARTOLONI, *Lo status del cittadino dell’Unione in cerca di occupazione: un limbo normativo?*, cit., 162; L. MELLACE, *La libertà di circolazione e soggiorno come “pietra angolare” della cittadinanza europea: il problema dei cittadini economicamente inattivi*, cit., 205.

<sup>59</sup> Cfr. A.J. MENÉNDEZ, E.D.H. OLSEN, *Challenging European Citizenship. Ideas and Realities in Contrast*, Palgrave Macmillan, Londra, 2020; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, IV, Roma, 1995, 3 ss.

<sup>60</sup> Cfr. C. MARGIOTTA, «Ricchi e poveri» alla prova della cittadinanza europea. *Annotazioni sulla Relazione della Commissione europea sui programmi di cittadinanza per investitori*, cit., 528.

2/2022

Questo paradosso, se così si può chiamare, rischia però di cancellare alcune tra le principali conquiste legislative e giurisprudenziali degli ultimi sessant'anni e, al contempo, di qualificare la cittadinanza europea come una «cittadinanza mercantile», ovvero una cittadinanza che concede il «diritto ad avere diritti» solo a chi produce ricchezza: un rischio che l'Europa non può correre<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> *Ivi*, 527-528.