

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 3/2019

### LE MISURE DI REVOCA DELLA CITTADINANZA NAZIONALE E IL CONTROLLO DI PROPORZIONALITÀ: LA PROSPETTIVA EUROPEA

di Marco Borraccetti

***Abstract:** Con la sentenza Tjebbes, la Corte di giustizia torna a pronunciarsi sulla possibile revoca della cittadinanza nazionale e, quindi, europea. I giudici richiamano i punti cardine della precedente sentenza Rottmann, la natura di pubblico interesse della disposizione e il rispetto del principio di proporzionalità anche riguardo alla posizione individuale degli interessati, che potranno anche essere cittadini sin dalla nascita e non solo naturalizzati. Nell'ultima parte dell'articolo, si ipotizza l'applicazione di quanto emerso dalla giurisprudenza della Corte alla nuova disciplina italiana sulla revoca della cittadinanza, entrata in vigore alla fine del 2018.*

***Abstract:** In Tjebbes, the Court of Justice rules on the possible annulment of national citizenship and, therefore, European citizenship. The Judges recall the key points of Rottmann, the nature of the public interest of the legislation and its respect of the principle of proportionality, given the individual position of the concerned parties, who may also be citizens from birth and not only naturalized. The last part of the article is about the application of this case-law to the new Italian rule on the annulment of citizenship, entered into force at the end of 2018.*

# LE MISURE DI REVOCA DELLA CITTADINANZA NAZIONALE E IL CONTROLLO DI PROPORZIONALITÀ: LA PROSPETTIVA EUROPEA

---

di Marco Borraccetti\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La disciplina olandese e il caso *Tjebbes*. – 3. Il quadro europeo ed internazionale. – 4. La proporzionalità della misura che riguarda i maggiori di età. – 5. L'unità della famiglia e la cittadinanza dei minori di età. – 6. La pronuncia della Corte e la revoca della cittadinanza italiana: ipotesi applicative. – 7. Conclusioni.

## 1. Introduzione

La sentenza *Tjebbes*<sup>1</sup> ha consentito alla Corte di giustizia dell'Unione europea di pronunciarsi per la seconda volta sul tema della perdita della cittadinanza nazionale e, di conseguenza, di quella europea<sup>2</sup>. Come noto, la prima pronuncia intervenne nel caso *Rottmann*<sup>3</sup>, che vedeva la revoca della cittadinanza come conseguenza di un comportamento attivo – in quel caso una fraudolenta dichiarazione alle autorità tedesche – da parte di un cittadino austriaco divenuto tedesco, in combinato con l'impossibilità di riacquisire la cittadinanza d'origine a causa della legislazione austriaca in materia. Nel caso ora in esame, invece, la perdita della cittadinanza interverrebbe *ipso iure* una volta appurato che i cittadini riguardati – residenti all'estero rispetto all'Olanda, all'UE ed ai territori di applicazione dei Trattati – non hanno posto in essere comportamenti idonei a dimostrare l'interesse a mantenere il legame con quel Paese e – quindi – alla sua cittadinanza.

---

\* Ricercatore in diritto dell'Unione europea, Università di Bologna.

1. Sent. Corte giust. 12.3.2019, causa C-221/17, *Tjebbes*, commentata da L. Marin, *La perdita della cittadinanza europea ai tempi di Brexit: la sentenza Tjebbes*, in *Quad. cost.*, 2019, p. 468; D. Kochenov, *The Tjebbes fail*, in *European papers*, [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu), 2019, pp. 1-13; M. van den Brink, *Bold, but without justification? Tjebbes*, in *European papers*, [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu), 2019, pp. 409-415.

2. Per una riflessione di carattere generale, si rinvia a S. Marinai, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, Giuffrè, 2017; E. Triggiani, *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, Cacucci, 2011; M. Condanzi, A. Lang, B. Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, Giuffrè, 2003.

3. Sent. Corte giust. 2.3.2010, causa C-135/08, *Rottmann*; commentata, tra gli altri, da M.E. Bartoloni, *Competenza degli Stati in materia di cittadinanza e limiti posti dal diritto dell'Unione europea: il caso Rottmann*, in *Dir. um. e dir. intern.*, 2010, pp. 423-429.

La questione è rilevante sotto il profilo europeo perché – come si vedrà – apre alla possibilità di revocare la cittadinanza anche ai cittadini che la possiedono sin dalla nascita e non solamente ai cosiddetti naturalizzati. Quanto enunciato dalla Corte non riguarda però il caso specifico e particolare derivante dalla Brexit: in tal caso, infatti, la perdita della cittadinanza europea non deriverà da un provvedimento di privazione ad opera di autorità statali, bensì dalla scelta di uno Stato membro di uscire dall’Unione, il che comporta anche la cessazione dello *status* di cittadino europeo per i propri cittadini, con tutto ciò che ne deriva<sup>4</sup>.

## 2. La disciplina olandese e il caso *Tjebbes*

La legge olandese sulla cittadinanza prevede, all’art. 15, che la cittadinanza possa essere perduta se il cittadino, in possesso di una seconda, ha la residenza principale da più di 10 anni al di fuori dei Paesi Bassi, degli Stati membri o dei territori ove si applica il Trattato sull’Unione europea. Tale periodo si considera interrotto qualora sia stato rilasciato un documento di identità o di viaggio oppure sia stata rilasciata una dichiarazione di possesso della cittadinanza dei Paesi Bassi. Inoltre, con particolare riferimento ai minori (art. 16.1.d), questi subiranno la revoca della cittadinanza a seguito della sua perdita da parte dei genitori, al fine di garantire l’unità familiare della cittadinanza<sup>5</sup> e, secondo quanto sostenuto dalle autorità olandesi, recependo in tal modo l’art. 7.2 della Convenzione europea sulla cittadinanza.

Il caso nasce dal ricorso presentato innanzi al giudice olandese da quattro (non più) cittadine olandesi che contestavano il provvedimento con il quale si negava l’esame delle loro richieste di passaporto, poiché era stata appurata la perdita *ipso iure* della cittadinanza. Pur se si trovavano tutte nella medesima situazione, le quattro (già) cittadine differivano tra loro per le modalità di acquisizione della cittadinanza olandese: una di loro l’aveva acquisita successivamente per naturalizzazione ed in precedenza risultava in possesso della sola cittadinanza iraniana; due erano cittadine olandesi dalla nascita e residenti all’estero; infine, vi era la figlia di una di queste, minorenni all’epoca della perdita ma maggiorenne quando destinataria del provvedimento di diniego di rinnovo del documento.

---

4. Sul punto, con particolare riferimento alle disposizioni italiane sul diritto di soggiorno dei cittadini del Regno Unito, si veda A. Lang, *Da cittadini UE a stranieri: la soluzione italiana per garantire la conservazione del diritto di soggiorno dei cittadini del Regno Unito in caso di recesso senza accordo*, in *Eurojus*, [www.eurojus.it](http://www.eurojus.it), n. 3/2019, pp. 125-139.

5. In tal senso si è espresso il Governo olandese nel corso della causa *Tjebbes*, cit., paragrafo 34.

Vale la pena osservare che le due cittadine per nascita presentarono richiesta di rinnovo del documento decorso un periodo tra i cinque e i dieci anni dalla sua scadenza, mentre la cittadina anche iraniana lo fece quando da essa ne erano trascorsi dieci; la stessa aveva inoltre provveduto alla cancellazione dall'anagrafe in tempo risalente.

Tale aspetto potrebbe risultare di rilievo poiché tale periodo, sommato a quello dei cinque anni di validità del documento, porta al superamento del termine di dieci anni dall'ultimo comportamento attivo richiesto; inoltre, consente di dedurre che, il tempo previsto dalla norma olandese ai fini della decadenza dalla cittadinanza, decorre dal rilascio del passaporto ed include anche il periodo di validità del documento stesso. Su questo aspetto, invero controverso, si ritornerà in seguito.

La questione che la Corte è chiamata a risolvere riguarda dunque la perdita di cittadinanza da parte di cittadine olandesi, residenti in uno Stato terzo rispetto anche a quelli dell'Unione europea, in possesso di una seconda cittadinanza, diversa però da quella di uno Stato membro. Ciò perché, da un lato, con cittadinanza di altro Stato membro, la cittadinanza europea non risulterebbe comunque in discussione; dall'altro perché – al di là dell'espresso dato normativo – una misura che prevedesse la perdita della cittadinanza per coloro che risiedono in uno Stato dell'Unione, risulterebbe contraria alla libera circolazione e al libero soggiorno dei cittadini europei.

La situazione appare quindi riassumibile nel senso che riguarda quei soggetti che i) sono cittadini olandesi maggiorenni, ii) sono in possesso di una seconda cittadinanza, riconducibile ad uno Stato terzo, iii) sono residenti all'estero, in uno Stato non membro dell'Unione europea. Per quel che riguarda i minorenni, come detto, la perdita di *status* è conseguenza di ciò che accade ai genitori.

Il Consiglio di Stato olandese, adito in ultima istanza, ha proposto rinvio pregiudiziale perché aveva dubbi sulla proporzionalità della disposizione olandese con riferimento alla parte in cui prevede la perdita *ipso iure* della cittadinanza ed a quella riguardante i minorenni, destinati ad essere privati della cittadinanza olandese per la revoca di quella dei genitori.

### **3. Il quadro europeo ed internazionale**

La cittadinanza europea riceve menzione e disciplina tanto nei Trattati istitutivi che nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE. L'art. 9 TUE collega il possesso della cittadinanza europea a quella nazionale, precisando che ad essa si aggiunge ma non la sostituisce; il primo comma dell'art. 20 TFUE ha identico contenuto. Dalla loro lettura, dunque, non emerge solo il legame ma anche la dipendenza della cittadinanza europea da

quella nazionale e del suo riconoscimento in funzione dello *status* posseduto dalla persona interessata. Ma, come precisato dall'A.G. Maduro nelle sue conclusioni in *Rottmann*<sup>6</sup>, il rapporto tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale va letto in un contesto in cui alla cittadinanza europea – che presuppone quella nazionale – va riconosciuta anche nozione giuridica e politica autonoma: essa ci rende cittadini europei, presuppone un collegamento politico tra gli stessi, e questo costituisce un elemento ulteriore rispetto al solo riconoscimento dei diritti riconosciuti dall'ordinamento dell'UE, solo alcuni dei quali riconosciuti in via esclusiva. In altre parole, osserva l'A.G. Maduro, «l'acquisto e la perdita della cittadinanza nazionale (e, quindi, della cittadinanza dell'Unione) di per sé non sono disciplinati dal diritto comunitario, ma le condizioni di acquisto e perdita di tale cittadinanza devono essere compatibili con le norme comunitarie e rispettare i diritti del cittadino europeo di modo da prevenire ogni privazione arbitraria, ma non al punto da dedurre l'impossibilità assoluta di revocare la cittadinanza nel caso in cui detta revoca comporti la perdita della cittadinanza europea», poiché questo significherebbe «negare la competenza degli Stati membri a disciplinare le condizioni relative alla loro cittadinanza ed inciderebbe, quindi, sulla sostanza stessa dell'autonomia degli Stati membri in tale materia»<sup>7</sup>.

Il secondo comma del medesimo art.20 TFUE individua, in via esemplificativa, i diritti propri dei cittadini europei: alcuni di essi sono riconosciuti ai cittadini europei in via esclusiva, quali ad esempio la protezione diplomatica e consolare o il diritto di voto alle elezioni locali o del Parlamento europeo; altri sono estesi anche ai residenti o a coloro che si trovano sul territorio dell'Unione<sup>8</sup>.

Infine, la Carta dei diritti fondamentali dedica alla cittadinanza il suo titolo V, ove individua i diritti riconosciuti ai cittadini, in parte riprendendo la lettera del Trattato, senza tuttavia intervenire sulla definizione o sulla sua natura. Al contempo, pur se collocato in altra parte della Carta, rileva anche l'art. 24 – che riconosce il preminente interesse del minore in tutti gli atti ad esso relativi – sia per la specifica natura della causa e l'espresso riferimento compiuto dal giudice olandese, che per la sua natura trasversale.

---

6. Concl. Avvocato generale (A.G.) Maduro del 30.9.2009, causa C-135/08, *Rottmann*, punto 23. Un commento critico a tali conclusioni si trova in J. Shaw, *La Corte europea di giustizia di fronte al diritto di cittadinanza: una sfida alla sovranità nazionale dei Paesi membri?*, in *Quad. cost.*, 2010, pp. 609-636.

7. *Ivi*, punto 24.

8. Sull'estensione dei diritti derivanti dalla cittadinanza ai cittadini di Stati terzi si veda A. Wiesbrock, *Granting Citizenship-related Rights to Third Country Nationals: An Alternative to the Full Extension of European Union Citizenship?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2012, pp. 63-94.

Sul piano internazionale rilevano diverse Convenzioni. In primo luogo, la Convenzione europea sulla cittadinanza<sup>9</sup>, cui l'Olanda è vincolata dal 2001, il cui art. 7 consente la revoca della cittadinanza in «assenza di un qualsiasi legame effettivo tra lo Stato Parte e un cittadino che risiede abitualmente all'estero», risultando *prima facie* meno restrittiva della Convenzione sull'apolidia.

Con riferimento a quest'ultima – che nasce per l'appunto con l'obiettivo di ridurre l'apolidia e risulta applicabile ai Paesi Bassi dal 1985<sup>10</sup> – rilevano due differenti disposizioni: l'art. 6 subordina la perdita della cittadinanza di uno Stato al possesso o all'acquisizione di un'altra cittadinanza, mentre l'art 7 vieta la perdita della cittadinanza per «allontanamento dal territorio, residenza all'estero, mancata registrazione o per altre ragioni simili»<sup>11</sup>, se questo ha per effetto di comportare apolidia. Tuttavia, è previsto che i cittadini per naturalizzazione possano perdere la cittadinanza se – vivendo all'estero per un periodo non inferiore a sette anni consecutivi – non hanno dichiarato alle autorità competenti «la propria intenzione di mantenere la cittadinanza»<sup>12</sup>.

Infine, potrebbe rilevare anche la Convenzione sulla riduzione delle cittadinanze multiple<sup>13</sup>, in particolare il suo Secondo Protocollo di modifica<sup>14</sup> che – al secondo considerando – compie espresso riferimento all'unità familiare: lo spirito sul quale essa si fonda sembra diretto a facilitare la presenza e l'integrazione nella comunità ove il soggetto interessato si trova. Ciò si distingue dal caso in esame ove, invece, il richiamo all'unità familiare della cittadinanza giustifica l'esistenza di una misura che ha per obiettivo il solo privare un minore del possesso di una delle cittadinanze possedute.

---

9. European Convention on Nationality (Convenzione europea sulla cittadinanza) del 6.11.1997, European Treaty Series – n. 166, commentata da L. van Waas, Fighting Statelessness and Discriminatory Nationality Laws in Europe, in European Journal of Migration and Law, 2012, pp. 243-260.

Guardando alla terminologia utilizzata, si osserva che le versioni in lingua inglese dei Trattati sull'UE e sul Funzionamento dell'UE e della Carta dei diritti fondamentali dell'UE usano il termine *citizenship*; diversamente le Convenzioni ricorrono al termine *nationality*. Entrambi sono tradotti nelle versioni italiane con «cittadinanza»; quelle relative alle Convenzioni sono traduzioni non ufficiali. Pari traduzione è svolta nella sentenza in commento e nelle conclusioni ad essa relative.

10. *Convention on the reduction of statelessness* (Convenzione sulla riduzione dell'apolidia) del 30.8.1961.

11. Art. 7.3 della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, cit.

12. Art. 7.4 della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, cit. Tale disposizione rileva nel caso in esame con riferimento alla cittadina iraniana divenuta olandese per naturalizzazione: viveva infatti all'estero da più di 10 anni e risultava cancellata dall'anagrafe.

13. *Convention on the reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality* (Convenzione sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sul servizio militare obbligatorio nei casi di cittadinanza plurima) del 6.5.1963, *European Treaty Series* – n. 43.

14. Second Protocol amending the Convention on the reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality (Secondo Protocollo di modifica della Convenzione sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sul servizio militare obbligatorio nei casi di cittadinanza plurima) del 2.2.1993, cd. Secondo Protocollo di modifica, *European Treaty Series* – n. 149.

#### 4. La proporzionalità della misura che riguarda i maggiori d'età

Tanto la Corte che l'A.G. non ravvisano incompatibilità tra il principio di proporzionalità e la disposizione olandese, che individua come discrimine la residenza ininterrotta all'estero per almeno dieci anni, unita all'assenza di un comportamento attivo che dimostri il permanere di un legame effettivo con lo Stato.

In via preliminare, il caso in questione va ricondotto a quelli in cui il tema della cittadinanza europea assume rilievo al di là dell'esercizio della libera circolazione da parte degli interessati, con i giudici che guardano al godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dallo *status* di cittadini europei<sup>15</sup>, prescindendo dalla presenza o meno degli interessati sul territorio di Stati membri diversi dal proprio<sup>16</sup>. Al pari di quanto già affermato nella sentenza *Rottmann*, i giudici ribadiscono la competenza a pronunciarsi visto che «il fatto che una materia rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali di cui trattasi debbano rispettare quest'ultimo»<sup>17</sup>. In tal caso, il venire meno della cittadinanza nazionale, e per conseguenza anche di quella europea, comporterebbe un cambiamento di *status* e la conseguente perdita di tutti quei diritti ad esso collegati che, come più volte ribadito sin dalla pronuncia nella causa *Micheletti*<sup>18</sup>, rappresentano il nucleo della cittadinanza europea.

Guardando al merito della questione, va innanzitutto sottolineata la diversità rispetto al caso *Rottmann*, principalmente nella parte dedicata alla tipologia degli eventi oggetto d'esame ed alla valutazione del principio di proporzionalità. In quel caso il sig. Rottmann – originariamente cittadino austriaco – si era visto privare della cittadinanza tedesca, di nuova acquisizione, poiché era venuto meno il rapporto di fiducia tra il (nuovo) cittadino e lo Stato, alla luce di una dichiarazione fraudolenta compiuta al momento della richiesta. Al contempo, sussisteva un rischio concreto di apolidia perché la norma austriaca impediva il rivivere della cittadinanza originaria una volta acquisita una nuova: proprio a causa della concretezza di tale rischio, la Corte aveva rimesso al giudice *a quo* la valutazione della

---

15. Sent. Corte giust. 8.3.2011, causa C-34/09, *Ruiz Zambrano*; sent. Corte giust. 13.9.2016, causa C-165/14, *Rendon Marin*; sent. Corte giust. 10.5.2017, causa C-133/15, *Chavez Vilchez*; sent. Corte giust. 8.5.2018, causa C-82/16, *KA et a.*

16. In tal senso si veda il paragrafo 30 delle conclusioni dell'A.G. Mengozzi del 12.7.2018, causa C-221/17. In esso si osserva che la protezione diplomatica e consolare – uno dei diritti propri dei soli cittadini europei, eventualmente esteso ai familiari che li accompagnano – è riconosciuto solamente a coloro che si trovano al di fuori del territorio dell'Unione.

17. Sentenza *Tjebbes*, cit., punto 30.

18. Sent. Corte giust. 7.7.1992, causa C-369/90, *Micheletti*.

proporzionalità della misura, in funzione delle conseguenze che la decisione avrebbe potuto comportare per l'interessato ma anche per i suoi familiari<sup>19</sup>.

In *Tjebbes*, invece, si discute di un regime volto ad evitare il possesso di più cittadinanze da parte della medesima persona e – soprattutto – ad evitare che mantengano quella olandese persone che non abbiano o non abbiano più un legame con quel Paese. Una volontà che, in nome dell'unità della cittadinanza all'interno della famiglia, si riflette anche sui cittadini minorenni, non autonomi nel determinare la loro scelta: questo però presuppone la comprensione di quale sia il corretto bilanciamento tra l'interesse dello Stato e quello del minore coinvolto, che dovrebbe prevalere alla luce dell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dell'art. 3 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo<sup>20</sup>.

Riconoscendo la legittimità della scelta del Parlamento olandese, la Corte ritiene che l'assenza di un legame effettivo possa essere certo dedotta – per coloro che vivono all'estero da lungo tempo – dall'inattività relativa alla richiesta di un'attestazione di possesso di cittadinanza, ovvero del rilascio di un documento che tale possesso comporta e la disposizione che lo prevede risulta rispettosa della Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia, in particolare i suoi artt. 6-7 (con particolare riferimenti ai commi da 7.3 a 7.6), e della Convenzione sulla cittadinanza, in particolare i commi 1.e) e 2 dell'art. 7. Diversamente dall'ipotesi che caratterizzava il caso *Rottmann*, il rischio di apolidia risulta inesistente, poiché la disposizione interviene solo qualora il soggetto destinatario della misura sia in possesso di una seconda cittadinanza.

Nella propria decisione la Corte rinvia all'esame approfondito compiuto nelle conclusioni dell'Avvocato generale che si concentrano in primo luogo sulla sussistenza di un pubblico interesse e, successivamente, sulla verifica del rispetto del principio di proporzionalità.

La natura di pubblico interesse viene valutata guardando a che la privazione che deriva dalla norma non costituisca un atto arbitrario<sup>21</sup>; l'A.G. si limita a ritenere legittimo che uno Stato consideri la cittadinanza come espressione di un legame effettivo coi propri cittadini, che può essere posto in discussione sulla base di un criterio di allontanamento dal territorio olandese e da quello dell'Unione europea.

---

19. Si guardi al punto 56 della sentenza *Rottmann*, cit.

20. Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del minore (Convention on the Rights of the Child), adottata con Risoluzione dell'Assemblea generale n. 44/25 del 20 novembre 1989.

21. Principio affermato anche dalla Corte EDU nelle sentenze dell'11.10.2011, n. 53124/09, *Genovese/Malta*; del 26.6.2012, n. 26828/06, *Kuric e a./Slovenia* e del 21.6.2016, n. 76136/12, *Ramadan c. Malta*, punti 85 ss. Sul punto si rinvia a L. van Waas, *op. cit.* pp. 245-254.



Anche guardando alla proporzionalità della misura, la valutazione dell'A.G. Mengozzi è positiva, tanto alla luce della lunghezza del periodo di residenza all'estero che di quello tra adozione del provvedimento e dispiegamento dei suoi effetti, considerato sufficiente a garantire un'adeguata informazione agli interessati.

Quanto alla richiesta del giudice *a quo* sull'eventuale obbligo di valutare le circostanze personali che possano dimostrare il mantenimento di un legame effettivo, le conclusioni sono chiare e sottolineano come l'esame della proporzionalità non richieda altro che la verifica della sussistenza dei presupposti richiesti dalla norma medesima, accompagnata dalla previsione di strumenti giurisdizionali di verifica *ex post*.

A supporto della propria posizione, l'A.G. richiama la sentenza *Delvigne*<sup>22</sup>, pronunciata in un caso relativo all'applicazione automatica di misure accessorie ad una sentenza di condanna, misure che comportavano l'inibizione del diritto di voto in Francia, tanto per le consultazioni nazionali che per quelle europee. Pur se evidentemente differente, il richiamo a tale sentenza riguarda l'obbligo dell'autorità competente di valutare le circostanze personali eventualmente esistenti nell'ambito di applicazione di un meccanismo automatico che comporta conseguenze per il soggetto interessato. In quel caso, la valutazione del principio di proporzionalità derivava dal richiamo all'art. 52 CDFUE<sup>23</sup> ed i giudici sottolinearono come l'ordinamento nazionale prevedeva per via giurisdizionale la possibilità di chiedere e ottenere la revoca della sanzione accessoria<sup>24</sup>: questo comportava l'assenza dell'obbligo di compiere una valutazione delle circostanze personali per ogni singolo caso al momento dell'applicazione della disposizione.

Il controllo di proporzionalità del provvedimento assunto verrà quindi esercitato in funzione del motivo che è all'origine della revoca della cittadinanza, valutandone l'idoneità a garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito anche con misure meno restrittive: la misura, infatti, non potrà andare oltre quanto necessario per il suo conseguimento<sup>25</sup>.

Richiamando siffatto ragionamento, i giudici affermano che il diritto dell'UE non è contrario a che si provveda alla revoca della cittadinanza nazionale nei casi descritti; ciò, anche se tale perdita comporta a sua volta quella della cittadinanza europea e dei diritti ad essa collegati. Tuttavia, si precisa la necessità di bilanciare la perdita *ipso jure* con la previsione di consentire un esame individuale delle conseguenze che questa andrebbe a

---

22. Sent. Corte giust. 6.10.2015, causa C-650/13, *Delvigne*.

23. Il richiamo alla sentenza *Delvigne* va letto nell'ottica della valutazione (e dell'eventuale contenimento) degli effetti *de jure* di una norma. L'art. 52.2 CDFUE si riferisce al rispetto del principio di proporzionalità nell'adozione necessaria di norme interne che limitino l'esercizio dei diritti sanciti nella Carta. Il caso in esame tratta, invece, di una privazione totale di tali diritti.

24. Sentenza *Delvigne*, cit., punto 57.

25. Conclusioni dell'A.G. Mengozzi, cit., punto 82.

comportare, oltre alla possibilità – se del caso – di far riacquisire *ex tunc* la cittadinanza all'interessato quale conseguenza di detta verifica. In particolare, i giudici richiamano la necessità di valutare le conseguenze della perdita della cittadinanza alla luce dell'art. 7 CDFUE sul rispetto della vita privata e familiare, in combinato disposto con l'art. 24 della medesima, che afferma l'obbligo di considerare preminente l'interesse superiore del minore<sup>26</sup>: si pensi, ad esempio, alla limitazione del diritto di circolare e soggiornare liberamente negli Stati membri, che potrebbe influire sull'esercizio della vita professionale od anche sul mantenimento di vincoli familiari in seguito alle possibili restrizioni di circolazione e soggiorno verso gli stessi Paesi Bassi o verso un altro Stato membro.

Su tale aspetto della proporzionalità della misura, o forse – ancora meglio – degli effetti della sua applicazione, si riscontra la parte meno convincente tanto di sentenza che di conclusioni.

Le conseguenze descritte sono la combinazione della residenza ininterrotta in uno Stato terzo per un periodo pari ad almeno 10 anni e, al contempo, l'assenza di una manifestazione di interesse a rimanere cittadino olandese che viene dedotta da un comportamento omissivo nella richiesta di un passaporto, di un documento di identità o, più in generale, dell'attestazione di possesso della cittadinanza olandese: in tutti questi casi, la richiesta interromperebbe il decorso del tempo e porterebbe all'inizio di un nuovo computo di dieci anni. Come osservato, la necessità di avere un comportamento attivo che dimostri il legame col Paese d'origine pur vivendo in uno Stato al di fuori dell'Unione europea, viene valutato in modo coerente e rispettoso dell'esame sulla proporzionalità.

Tuttavia, ad esclusione della richiesta dell'attestato di cittadinanza, si accetta che il decorso del tempo abbia origine dal momento in cui il documento d'identità viene rilasciato e non dalla scadenza dello stesso. Però, così facendo, il decorso del tempo che rileva ai fini della perdita della cittadinanza include anche il periodo di validità del documento medesimo: ciò costituisce un'evidente contraddizione perché – da un lato – riguarda il periodo in cui il documento può essere utilizzato, cosa che costituisce un reale esercizio di cittadinanza e quindi dimostra l'interesse al legame con lo Stato. Al contempo, lo stesso periodo viene computato ai fini del calcolo del tempo per la perdita della medesima, alla cui base però si presume un disinteresse al possesso, oltre che al legame effettivo con lo Stato.

Tale aspetto, che pone evidentemente in discussione la proporzionalità della misura, non è considerato né dalle conclusioni né dalla sentenza della Corte, mentre altre soluzioni – come ad esempio la previsione del decorso del tempo a partire dalla scadenza del documento, oltre che un meccanismo integrativo della misura quale, ad esempio, quello di

---

26. Punto 45 della sentenza *Tjebbes*, cit.; in merito si guardi anche la sentenza *Chavez-Vilchez*, cit., punto 70.

allerta ai potenziali interessati – sarebbero risultate probabilmente più coerenti con tale principio.

## 5. L'unità della famiglia e la cittadinanza dei minori d'età

Sentenza e conclusioni valutano in modo diverso la previsione della perdita della cittadinanza da parte dei minorenni, per effetto della revoca di quella dei genitori, che è oggetto della seconda parte della questione pregiudiziale.

Diversamente dalle conclusioni, che considerano la norma olandese eccedente rispetto al necessario<sup>27</sup>, la sentenza si limita a dedicarvi un paragrafo, risultando assorbita dal ragionamento sulla proporzionalità: i giudici infatti si limitano a demandare alle autorità competenti la valutazione dell'«eventuale esistenza di circostanze da cui risulti che la perdita, per il minore interessato, non corrisponde all'interesse superiore del minore, quale affermato dall'art. 24.2 della Carta»<sup>28</sup>.

Vale la pena quindi soffermarsi sulle parole dell'Avvocato generale, indirizzate a valorizzare il possesso indipendente ed autonomo della cittadinanza europea da parte del minore di età.

La misura supera il vaglio relativo alla natura di pubblico interesse, con attenzione particolare all'unità della cittadinanza nella famiglia. Va in tal caso condiviso il richiamo all'art. 7.2 della Convenzione europea sulla cittadinanza, che prevede la revoca della cittadinanza al figlio nel caso questa segua pari misura a carico dei genitori; permangono invece dubbi sul richiamo al Secondo Protocollo emendativo della Convenzione europea sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima, poiché – come già osservato – orientato a riconoscere l'unità familiare della cittadinanza per prevenire posizioni di svantaggio in capo ai figli, rispetto a quella posseduta dai genitori. Il richiamo in tale causa è invece strumentale a legittimare una posizione opposta, ove la privazione della cittadinanza olandese, e quindi di quella europea, porterebbe il minore in una situazione generale di svantaggio, stante l'articolata e particolare natura della cittadinanza dell'Unione e dei diritti ad essa collegati.

Una perplessità in parte superata grazie al bilanciamento operato tra interesse all'unità della famiglia e superiore interesse del minore, di cui all'art. 24 CDFUE. In particolare, l'attenzione si concentra sul fatto che, al cadere dell'interesse e del legame effettivo del genitore verso il Paese d'origine, si presuppone che tale legame venga meno anche per i figli. Un assunto che presuppone che l'unità della cittadinanza nella famiglia

---

27. Conclusioni dell'A.G. Mengozzi, cit., punto 146.

28. Paragrafo 47 della sentenza *Tjebbes*, cit.

coincida – per definizione – con l’interesse del minore e che porta a non riservargli gli stessi diritti dei maggiorenni perché, ad esempio, non è riconosciuta la possibilità di evitare che ciò avvenga interrompendo il decorso del tempo con un comportamento attivo, quale potrebbe essere la richiesta di rilascio di un documento di viaggio, come previsto per gli adulti. Così facendo, al contrario e in nome dell’unità familiare, ne deriverebbe una situazione peggiorativa per il minore, a detrimento del possesso della cittadinanza e dei diritti ad essa collegati.

Una conseguenza che contrasta con l’essere, i minorenni, titolari degli stessi diritti propri dei cittadini maggiorenni: essi sono titolari di *status* autonomo, che non deriva da quello dei genitori<sup>29</sup> e che prescinde dal fatto che il loro esercizio dipenda da chi ne ha la potestà genitoriale<sup>30</sup>.

## 6. La pronuncia della Corte e la revoca della cittadinanza italiana: ipotesi applicative

Giunti a questo punto, vale la pena soffermarsi sulla possibile applicazione dei principi sviluppati dalla Corte di giustizia all’attuale disciplina italiana, di recente riformata con l’introduzione della previsione della perdita della cittadinanza in alcuni casi ben determinati<sup>31</sup>.

Come noto, il decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni nella legge n. 132 dell’1 dicembre 2018, ha modificato la legge sulla cittadinanza<sup>32</sup> introducendo l’art. 10-*bis*, che prevede la revoca della cittadinanza esclusivamente a coloro che, acquisitala per naturalizzazione o – in alcuni casi – sia per discendenza, per matrimonio o per permanenza sul territorio anche in collegamento alla loro nascita sullo stesso<sup>33</sup>, sono stati condannati in via definitiva per reati gravi quali, ad esempio, quelli riconducibili a terrorismo o a banda armata<sup>34</sup>.

---

29. Sentenza *Ruiz Zambrano*, cit., punti 40 e ss.

30. In merito vale la pena richiamare la sentenza della Corte di giustizia del 19.10.2004, causa C-200/02, *Zhu e Chen*, ove questo emerge in modo chiaro al punto 45. Si ricorda che detta sentenza differisce, nel caso d’origine, da altre richiamate perché la cittadina europea interessata, seppur minorenne, aveva comunque esercitato il proprio diritto di libera circolazione.

31. Un’analisi di dettaglio sulle nuove disposizioni della cittadinanza, e sulla filosofia che ne è alla base, si trova in E. Cavasino, *Ridisegnare il confine tra “noi” e “loro”: interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in questa *Rivista*, n. 1/2019, pp. 1-37.

32. L. 5.2.1992, n. 91, in G.U. 38 del 15.2.1992.

33. Sul punto va notata una certa incoerenza, includendo tra i soggetti privabili della cittadinanza quelli inclusi negli artt. 4.2 e 9 della legge, ma non quelli di cui all’art. 4.1.

34. Il nuovo art.10-*bis*, infatti, prevede che la cittadinanza possa essere revocata «in caso di condanna definitiva per i reati previsti dall’art. 407, co. 2, lett. a), n. 4), del codice di procedura penale, nonché per i reati di cui agli articoli 270-*ter* e 270-*quienquies*.2, del codice penale. [...]».

La revoca interverrà *ipso iure* entro tre anni dalla condanna dell'interessato in via definitiva, con provvedimento del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno; la lettera della norma porta a ritenere che tale termine sia perentorio e, quindi, una volta trascorso il periodo di tempo indicato senza l'adozione del provvedimento richiesto, la revoca non dovrebbe più avere luogo.

La principale ragione di tale misura va individuata nell'impossibilità di adottare un provvedimento di allontanamento nei confronti di un cittadino italiano e non compie distinzioni tra coloro che sono in possesso di una seconda cittadinanza e coloro che invece non lo sono, al di là delle ragioni che hanno determinato una situazione di questo tipo. In tal modo, la norma è idonea ad esporre parte dei potenziali interessati all'apolidia<sup>35</sup>.

Se si guarda alla gravità dei reati commessi e per i quali il soggetto revocato potrebbe essere stato condannato, si può desumere che la revoca della cittadinanza italiana sia propedeutica all'allontanamento dell'interessato dal territorio nazionale. Non si tratta però di un automatismo e, quindi, il soggetto "non-più cittadino" potrebbe permanere sul territorio italiano alle condizioni richieste per i cittadini di Stati terzi o apolidi, o per i cittadini europei, in funzione del possesso o meno di una seconda cittadinanza. Appare evidente che, in funzione dell'essere parte del primo o del secondo gruppo, le condizioni varieranno, tanto con riferimento all'allontanamento che al soggiorno sul territorio: nei casi che riguarderanno i cittadini europei, infatti, troveranno applicazione le disposizioni di attuazione degli articoli 27 e ss. della direttiva 2004/38, che disciplina l'esercizio di libera circolazione e soggiorno: secondo quanto già interpretato dalla Corte di giustizia, nelle ipotesi di allontanamento di cittadini europei dal territorio di uno Stato membro diverso dal proprio, la valutazione della proporzionalità della misura risulterà fondata sui comportamenti posti in essere dal destinatario della stessa e dovranno rappresentare «realmente una minaccia effettiva e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società», senza escludere che «la sola condotta tenuta in passato costituisca una siffatta minaccia». Tuttavia, «l'eventuale eccezionale gravità degli atti in questione [potrà] essere idonea a evidenziare, anche dopo un periodo di tempo relativamente lungo, la persistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società»<sup>36</sup>. Infine, andrà valutato il periodo di permanenza in Italia

---

Sulla revoca della cittadinanza ai "jihadisti" in Belgio e Francia, si rinvia a P. Wautelet, *Deprivation of citizenship for 'jihadists'. Analysis of Belgian and French practice and policy in light of the principle of equal treatment*, in Social Sciences Research Network, <https://ssrn.com/abstract=2713742>???, 2016.

35. L'Italia ha ratificato detta Convenzione con l. 29.9.2015, n.162, G.U. 237 del 12.10.2015, avvalendosi della riserva di cui all'art. 8.3 della medesima Convenzione, che comunque si esercita fatta salva la disposizione di cui al primo comma, che prevede il divieto di revoca della cittadinanza qualora dovesse comportare apolidia dell'interessato. Ciò al di là del fatto che, probabilmente, i casi previsti dalla legge italiana non rientrerebbero in quelli di cui previsti dall'art. 8.3.

36. Sent. Corte giust. 2.5.2018, cause riunite C-331/16 e C-366/16, *K. e H.F.*, punto 58.

dell'interessato, oltre che «il tempo trascorso da quando ha avuto luogo tale comportamento, [il] comportamento da lui tenuto durante tale periodo, [il] grado della sua attuale pericolosità per la società, nonché [la] solidità dei legami sociali, culturali e familiari con detto Stato membro»<sup>37</sup>. Con riferimento specifico a quest'ultimo parametro, gli stessi giudici hanno sottolineato come, al crescere dell'integrazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari in tale Stato membro, maggiori saranno le garanzie contro l'allontanamento di cui essi godono<sup>38</sup>.

Se si guarda ai casi richiamati nel presente lavoro, non vi sono punti di contatto con il caso *Tjebbes*, mentre – seppur considerandola come riconducibile ad una terza specie – si può asserire che la disciplina italiana condivide la filosofia alla base della disposizione tedesca oggetto di valutazione nel caso *Rottmann*, ossia quella di punire il comportamento del cittadino naturalizzato che – in modi differenti – non dimostra lealtà verso il nuovo Stato e la comunità che ne fa parte. Se, però, nel caso *Rottmann*, veniva punito il comportamento fraudolento che aveva portato all'acquisto della cittadinanza, la norma italiana interviene *ex post*, una volta che la cittadinanza è stata acquisita e giungendo a punire, dunque, non un comportamento funzionale all'ottenimento della stessa, bensì posto in essere da colui che è già cittadino italiano. Come si può ben comprendere, la differenza tra le due ipotesi non è di poco conto.

In via preliminare, al di là della valutazione sulla natura e sulla proporzionalità della misura e dei suoi profili di legittimità sul piano interno, la norma in questione si applica solo ad una parte di cittadini italiani, cioè alcuni gruppi di naturalizzati, ponendo pertanto in essere una distinzione tra coloro che sono in possesso di cittadinanza italiana sin dall'origine e alcuni di coloro che – per le più svariate ragioni – lo sono diventati in un tempo successivo<sup>39</sup>: una chiara doppia discriminazione (tra cittadini dall'origine e naturalizzati nonché all'interno del gruppo dei naturalizzati) tra cittadini, fondata sull'origine degli stessi, che potrebbe confliggere con l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo il quale ogni forma di discriminazione, e quindi anche quella in base alla nazionalità, è vietata. Il rischio che si contesti l'applicabilità della Carta all'ipotetico caso in questione, ai sensi dell'art. 51 della stessa, verrebbe superato osservando che la questione risulta pertinente all'applicazione del diritto dell'Unione sulla base delle medesime ragioni che hanno portato la Corte a dichiararsi competente a

---

37. Sentenza *K. e H.F.*, cit., punti 70 e ss e giurisprudenza ivi citata.

38. Sentenza *K. e H.F.*, cit., in particolare punto 71.

39. La disposizione si applica, tra l'altro, a coloro che sono cittadini italiani ai sensi dell'art. 4, co. 2, ma non a coloro che lo sono ai sensi dell'art. 4, co. 1. Un'incoerenza evidente anche alla luce dell'inclusione, tra i destinatari della norma, di coloro che sono divenuti cittadini italiani ai sensi dell'art. 5.

pronunciarsi nei casi *Rottmann* e *Tjebbes*, oltre che in molti altri relativi alla cittadinanza europea, riconducibili alla tutela del nucleo essenziale di diritti derivanti dal suo possesso.

Nel caso di rinvio pregiudiziale, nel corso di una causa ove – ad esempio – si contesti il provvedimento alla luce delle pronunce interpretative della Corte di giustizia, esattamente come in *Tjebbes* e *Rottmann*, il Collegio giudicante – oltre alla valutazione rispetto all’art. 21 della Carta, che sembra essere quella con maggiori profili di criticità – procederebbe verosimilmente ad un’analisi della norma rispetto alla sua natura, sulla sussistenza o meno quindi del pubblico interesse ovvero di un eventuale arbitrio, ed anche rispetto alla proporzionalità tra misure adottate e obiettivo da raggiungere. Non sembra azzardato ipotizzare la necessità dell’effettivo scrutinio dell’eventuale provvedimento di revoca, visto che, come osservato, questa interverrebbe *ipso jure*<sup>40</sup>; nella valutazione della proporzionalità, se la Corte dovesse mantenere l’indirizzo maturato sino ad ora in entrambe le richiamate pronunce, essa invece si richiamerà alle conseguenze – non ipotetiche o eventuali<sup>41</sup> – che la decisione determinerà sulla situazione dell’interessato e sui suoi familiari sotto il profilo della perdita dei diritti di cui gode ogni cittadino dell’Unione<sup>42</sup>. Come sottolineato in *Rottmann*, risulterà «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»<sup>43</sup>.

Infine, la perdita della cittadinanza dovrà essere esaminata anche alla luce del diritto al rispetto della vita familiare, di cui all’art. 7 della Carta, tenendo conto – se del caso – del superiore interesse del minore, come riconosciuto dall’art. 24.2 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE<sup>44</sup>. A tal fine, non si esclude un riferimento all’art. 8 della CEDU, sul diritto al rispetto della vita privata e familiare, interpretato in più circostanze dalla Corte di Strasburgo in riferimento a discipline statali che incidono sulla cittadinanza. In quei casi, infatti, la Corte ha osservato come misure che comportino limitazioni del diritto a risiedere sul territorio dello Stato possano essere idonee a violare l’art. 8 CEDU qualora comportassero ripercussioni sproporzionate sulla vita personale o familiare<sup>45</sup> degli interessati.

---

40. Come sottolineato al punto 42 della sentenza *Tjebbes*, cit.

41. Punto 44 della sentenza *Tjebbes*, cit.

42. Punti 55 e 56 della sentenza *Rottmann*, cit. e punto 40 della sentenza *Tjebbes*, cit.

43. Punto 56 della sentenza *Rottmann*, cit.

44. Punto 45 della sentenza *Tjebbes*, cit. che richiama il punto 70 della sentenza *Chavez-Vilchez*, cit.

45. Sentenze Corte EDU *Genovese/Malta*; *Kuric e a./Slovenia*; *Ramadan/Malta*, tutte precedentemente cit.



Nel caso la norma italiana trovasse applicazione, la persona revocata della cittadinanza italiana potrebbe essere soggetta ad allontanamento. La necessaria valutazione di proporzionalità del provvedimento di allontanamento alla luce del diritto dell'Unione, includendo se del caso l'eventuale diniego di rilascio del permesso di soggiorno, riguarderebbe – ancora una volta – sia l'intervallo temporale tra i due provvedimenti (di revoca ed allontanamento) che le condizioni soggettive del destinatario, con inclusione tanto della durata di permanenza sul territorio nazionale che delle conseguenze che ne deriverebbero a sé ed ai suoi familiari<sup>46</sup>.

## 7. Conclusioni

Come osservato nel corso della presente analisi, la sentenza *Tjebbes* riguarda l'ipotesi di revoca della cittadinanza a coloro che, pur se in possesso della cittadinanza dello Stato membro sin dall'origine o per naturalizzazione, non pongono in essere comportamenti che consentano di dedurre l'esistenza di un legame effettivo con lo Stato in questione. Si distingue, quindi, sensibilmente dalle ipotesi che pongono in discussione la fiducia tra lo Stato e il cittadino, a maggior ragione se naturalizzato, come nel caso dell'acquisizione per comportamento fraudolento che caratterizzava il caso *Rottmann*.

Al di là dei dubbi già manifestati sulla valutazione della proporzionalità della misura in esame, l'analisi del caso *Tjebbes* porta ad un doppio ordine di considerazioni.

Sul piano interno, la pronuncia della Corte consente di affermare che, nell'esercizio della propria competenza ad individuare le condizioni relative all'acquisizione ed alla perdita della cittadinanza, lo Stato olandese può stabilire anche quali siano quelle da rispettare per il mantenimento della stessa da parte di quei cittadini che – al di là delle modalità di acquisizione e in possesso di una seconda cittadinanza – vivono in uno Stato terzo, non appartenente all'UE o non riconducibile ai territori ove i Trattati ricevono applicazione.

Si osserva come i giudici individuino il perimetro entro il quale una disposizione nazionale possa prevedere la perdita della cittadinanza in nome dell'accertamento dell'effettivo legame con lo Stato. Il rispetto del principio di proporzionalità nella predisposizione ed attuazione della misura, consente che vengano individuati come elementi indicatori il computo della residenza all'estero per un lungo periodo di tempo unito alla necessità di porre in essere un comportamento attivo dal quale si deduca l'intenzione di mantenere il legame col proprio Paese. Visto che la perdita della

---

46. Circa la valutazione delle conseguenze che possono derivare ai minori, si guardi la sentenza *Rendon Marin*, cit., punti 68-87. In tal caso, è bene ricordarlo, il provvedimento di allontanamento sarebbe stato conseguenza del diniego di permesso di soggiorno giustificato dai precedenti penali del sig. Rendon Marin.



cittadinanza interverrebbe *ipso iure*, l'ordinamento dovrà tuttavia prevedere che agli interessati sia riconosciuta la possibilità di richiedere una valutazione individuale della propria situazione, con eventuale riviviscenza *ex tunc* del loro *status civitatis*.

Nel caso dei minorenni, destinati a seguire l'evoluzione dello *status* dei genitori, senza alternative, i giudici si limitano a demandare il controllo di proporzionalità della misura al giudice *a quo*, senza entrare nel merito della questione. Per questo può essere d'ausilio l'argomentata posizione sviluppata nelle conclusioni dell'Avvocato generale ove – in pratica – si sostiene che detta disposizione non sia rispettosa del principio di proporzionalità perché non prevede per loro una modalità autonoma di mantenimento della cittadinanza e considera quella dei minori come meramente accessoria a quella dei genitori. È dunque possibile che il giudice *a quo* consideri la risposta della Corte alla luce delle conclusioni e, quindi, nel caso di specie, valuti – nel rispetto del superiore interesse del minore – quella parte della disposizione non rispettosa del principio in questione.

Se si guarda al piano europeo, invece, va innanzitutto sottolineato come la Corte abbia ribadito la propria competenza a pronunciarsi in una causa in cui si discute di cittadinanza e della sua perdita in un caso in cui le persone interessate non avevano esercitato alcun diritto alla libera circolazione. I giudici riaffermano in via preliminare quanto già precisato in precedenti pronunce, ovvero che la competenza della Corte è strettamente collegata alla cittadinanza europea e, in particolare, alla tutela del nucleo essenziale di diritti che la caratterizzano.

In secondo luogo, la pronuncia della Corte consente di chiarire il quadro dei limiti posti alla revoca della cittadinanza nazionale e, per conseguenza, di quella europea. Da un lato, va ribadita la necessità di rispettare la Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, pur se la valutazione di proporzionalità della misura privativa non esclude in sé che questa possa avere luogo. Resta infatti valido quanto espresso nella sentenza *Rottmann*, sulla necessità di valutare la proporzionalità della misura in base tanto alle cause che porterebbero alla revoca della cittadinanza, quanto alle conseguenze sulla persona interessata e sui suoi familiari, «sotto il profilo della perdita dei diritti di cui gode ogni cittadino dell'Unione»<sup>47</sup>. In breve, la valutazione della proporzionalità potrebbe corrispondere, in questi casi, al bilanciamento tra l'interesse dello Stato e l'interesse del cittadino, con riferimento alle conseguenze che questi dovrebbe sopportare.

Dall'altro, la sentenza *Tjebbes* amplia la casistica delle ipotesi in cui, pronunciandosi in cause che hanno per oggetto la revoca della cittadinanza statale, la Corte di giustizia si sia pronunciata in senso favorevole a tali provvedimenti, sempre subordinando l'applicazione

---

47. Sentenza *Rottmann*, cit., punto 56.

della norma interna ad uno scrutinio incentrato sulla proporzionalità della misura oggetto d'esame. In particolare, oltre all'ipotesi in cui alla base della revoca vi era il venir meno della fiducia nel rapporto Stato-(nuovo) cittadino, ora si considera ammissibile anche la disposizione che prevede alla base della revoca il cessato interesse a mantenere un legame effettivo con lo Stato, dedotto dall'inazione, unita alla lontananza dal territorio statale per un periodo di tempo considerato ragionevolmente lungo.

In tale contesto, si sottolinea che, tra i possibili destinatari della misura di revoca, non vi saranno solo i naturalizzati, ovvero chi è divenuto cittadino dello Stato in un secondo momento, bensì anche coloro che sono cittadini dello Stato dalla nascita e che, per circostanze di vita, da questo si sono allontanati.

Un quadro normativo, dunque, che – alla luce del menzionato principio di proporzionalità e demandata al giudice di rinvio la valutazione sul rispetto del superiore interesse del minore – supera il vaglio della Corte di giustizia. I giudici si concentrano sul sindacato di proporzionalità della misura, cosa che risulta coerente con la giurisprudenza relativa alla cittadinanza, in generale, ed al caso *Rottmann* in particolare. Come è stato osservato<sup>48</sup>, il riferimento alla natura costituzionale della cittadinanza europea appare minoritario rispetto alla procedimentalizzazione ma, al contempo, risulta condizionato dalla lettera dei Trattati, che la ancora al possesso di quella nazionale. In tale quadro, l'intervento che precisi i limiti di proporzionalità – entro i quali gli Stati possono disporre del proprio potere di disciplinare acquisto e revoca della cittadinanza – costituisce verosimilmente una delle poche opzioni a disposizione della Corte per tutelare i cittadini europei da revoche arbitrarie o sproporzionate, che li vedrebbe privati della cittadinanza e dei diritti ad essa collegati.

Tra queste opzioni, potrebbe esservi anche la necessità di esprimersi sul rispetto del principio di non discriminazione, di cui all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali, nelle ipotesi in cui la revoca andasse a riguardare solo alcuni gruppi di cittadini dello Stato, come – ad esempio – il tenore della disciplina italiana recentemente innovata porta ad ipotizzare.

---

48. Sul punto si vedano L. Marin, *op. cit.*, p. 468; D. Kochenov, *The Tjebbes fail*, cit., p. 9 ss.