

## La Corte di Giustizia dell'Unione europea sulla perdita della cittadinanza europea: davvero è sufficiente rispettare il solo principio di proporzionalità?

di Alessio Laconi

**Title:** The Court of Justice of the European Union on the withdrawal of EU citizenship: is it sufficient to merely respect the proportionality test?

**Keywords:** European Union Citizenship; Proportionality test; European integration.

1. – Con la decisione *JY v Wiener Landesregierung* la Corte di Giustizia dell'Unione europea (nel prosieguo: la Corte) è ritornata sulla sua giurisprudenza relativa alla perdita della cittadinanza nazionale ed europea da parte di cittadini di uno Stato Membro. Questa pronuncia ripercorre i famosi casi *Rottman* (Corte giust., sentenza 2 marzo 2010, *Janko Rottman v Freistaat Bayern*, C-135/08) e *Tjebbes* (Corte giust. sentenza 12 marzo 2019, *M.G. Tjebbes and others v Minister van Buitenlandse Zaken*, C-221/17) che hanno permesso alla Corte di stabilire: la rilevanza del diritto europeo nei casi di applicazione delle regole sulla cittadinanza nazionale che corrispondono a situazioni interne prive di elementi di transnazionalità; la necessità che la misura nazionale che privi l'interessato della cittadinanza nazionale e, conseguentemente europea, sia conforme al principio di proporzionalità. Con tali pronunce si osserva l'intervento della Corte in un settore che è tradizionalmente riservato ai singoli Stati, vale a dire la disciplina dei meccanismi per l'acquisto e perdita della cittadinanza. L'obiettivo del giudizio della Corte dovrebbe essere quello di garantire una maggiore tutela agli individui che rischiano di essere privati dello stato di cittadini dell'Unione europea e dei diritti ad essa connessi. Ciò in quanto gli oggetti dei procedimenti interessati sono molto delicati, così come delicati sono il ruolo della Corte e delle autorità nazionali. Questa rilevanza viene accresciuta anche dal legame molto stretto che vi è tra la disciplina europea della cittadinanza e le ambizioni del progetto di integrazione europea. Come noti autori hanno sottolineato, con l'introduzione della cittadinanza europea nei Trattati, la libertà di movimento degli individui viene giustificata non in più in virtù di una condizione della persona, bensì dall'appartenenza ad una comunità di soggetti dotati degli stessi diritti. (D. Pollard, M. Ross, *European Community Law. Text and Materials*, London,

1994). Ciò rende i cittadini europei non più meri agenti economici che operano nel mercato interno, ma cittadini di un territorio comune, quello dell'Unione europea. I fatti del caso da esaminare, e la rilevanza giuridica di questi, saranno di maggior interesse se letti tra le righe del ragionamento dei giudici del Lussemburgo. Sarà opportuno dar spazio alle considerazioni celate nella pronuncia, in quanto, proprio questi contenuti, sono quelli che più di tutti parlano al cuore dell'integrazione tra i popoli europei.

2. – Attrice del procedimento principale è una cittadina estone, JY, che ha richiesto la concessione della cittadinanza austriaca. Ai sensi della legge nazionale, la Niederösterreichische Landesregierung (governo del Land di Bassa Austria) ha rilasciato una garanzia di concessione della cittadinanza una volta che la ricorrente avrebbe presentato, nel termine di due anni, la rinuncia di quella estone. Ciò in quanto la legge austriaca vieta il possesso di una doppia cittadinanza. Una volta trasmessa alle autorità competenti la comunicazione della revoca della cittadinanza da parte del governo estone, la Wiener Landesregierung (governo del Land di Vienna), divenuta competente per l'esame della richiesta della ricorrente, ha revocato la precedente garanzia rilasciata dal governo della Bassa Austria in quanto JY, successivamente a tale garanzia, aveva commesso degli illeciti amministrativi che costituivano motivi ostativi, previsti dalla legge nazionale, al rilascio della cittadinanza. La ricorrente, divenuta ormai apolide, ha impugnato la decisione sfavorevole presso il Tribunale amministrativo di Vienna che però ha confermato la decisione dell'autorità sulla base del fatto che gli illeciti commessi, in particolare la mancata affissione del bollino dell'effettuata revisione al proprio veicolo e la guida in stato di ebbrezza, costituissero giustificati motivi di pericolo per la sicurezza stradale e degli altri utenti della strada. Inoltre, l'adozione di tale misura è stata considerata proporzionale dal Tribunale, escludendo altresì la rilevanza del diritto europeo nel caso principale. JY aveva dunque proposto ricorso per cassazione alla Corte amministrativa che, investita del caso, ha riesaminato i fatti principali e confermato la correttezza dell'applicazione della normativa sulla cittadinanza da parte delle autorità austriache. Tuttavia, i giudici hanno dubitato dell'esclusione della rilevanza del diritto europeo, in virtù degli effetti della decisione di revoca della garanzia del rilascio della cittadinanza per la ricorrente, che ha determinato la perdita della cittadinanza europea per quest'ultima. Il principale dubbio della Corte amministrativa è costituito dalla posizione di JY che, a differenza dei casi *Rottman* e *Tjebbes*, non è più cittadina al momento dei fatti della causa principale. Il caso è stato dunque sospeso ed i giudici austriaci hanno rimesso due questioni pregiudiziali alla Corte chiedendo, nella prima, se il caso della ricorrente che aveva rinunciato volontariamente alla cittadinanza di uno Stato Membro, e dunque dell'Unione, al fine di richiedere ad un altro Stato Membro il rilascio della propria cittadinanza, una volta revocata la garanzia della concessione della stessa, ricada per natura ed effetti nella sfera d'applicazione del diritto europeo e se, nel revocare tale garanzia, le autorità debbano tener conto del diritto europeo; nella seconda, in caso di risposta affermativa della prima questione, se le autorità ed i giudici nazionali 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. Nel rispondere alla prima domanda la Corte analizza innanzitutto l'elemento di differenza tra il caso principale e quelli citati in precedenza, *Rottman* e *Tjebbes*, vale a dire la mancanza dello stato di cittadina per la ricorrente. La Corte sul punto rileva che la perdita della cittadinanza da parte di JY è avvenuta all'interno di un processo di naturalizzazione presso un diverso Stato membro che, come requisito, aveva richiesto la perdita della cittadinanza precedente e, a favore della richiedente, aveva rilasciato una garanzia che poi la cittadinanza sarebbe stata concessa. Manca, a differenza di quanto stabilito dal giudice del rinvio nella sua questione, la volontarietà nella perdita della cittadinanza in quanto la rinuncia è avvenuta solo per conformarsi ai requisiti della normativa nazionale. Inoltre, tali passaggi sono stati compiuti per ottenere una nuova cittadinanza di uno Stato membro e, conseguentemente, dell'Unione europea. Come secondo aspetto rilevante per la risposta al quesito, la Corte riconosce che i modi per l'acquisto e revoca della cittadinanza rientrano tra le competenze degli Stati. Tuttavia, per gli effetti e la natura delle loro decisioni, se queste interessano il diritto europeo, allora sono costretti a rispettarlo. Come anche ipotizzato dal giudice del rinvio, il caso della ricorrente ricade a buon ragione nello scopo del diritto europeo in quanto, considerati gli effetti della revoca della garanzia di concessione della cittadinanza, ella viene privata (interamente) dei diritti connessi allo stato di cittadina dell'UE. Infine, la Corte affronta un punto strettamente legato al concetto di integrazione europea e va al cuore della *ratio* della cittadinanza europea. Questa riconosce, ai sensi dell'art. 21 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), il diritto di libertà di circolazione e di soggiorno. L'obiettivo di tale diritto, afferma la Corte, è quello di favorire il movimento dei cittadini e, in virtù della parità di trattamento di cui godono (art. 18 TFUE), l'integrazione nel Paese di destinazione. La ricorrente, che per vivere in Austria ha evidentemente esercitato tale diritto, chiedendo la naturalizzazione austriaca, dimostra di aver raggiunto l'apice del livello integrazione con il Paese ospitante. La Corte ritiene dunque che un caso come quello della ricorrente, per via delle ragioni suddette, rientri nello scopo del diritto europeo nonostante questa non sia più cittadina al momento del rinvio operato dal giudice nazionale. Passando alla seconda questione, la Corte, una volta risposto positivamente alla prima, deve valutare se la decisione delle autorità nazionali, e dei giudici, di revocare la garanzia di cui al caso principale, sia compatibile con il principio di proporzionalità. Nel valutare gli effetti della perdita della cittadinanza da parte della ricorrente, che è conseguenza non prevista da parte della normativa europea, la Corte afferma che tale situazione debba essere scongiurata sia dallo Stato membro d'origine che di destinazione in virtù, tra gli altri, dell'effetto utile discendente dall'art. 20 TFUE che entrambi sono destinati a rispettare. Da un lato sarebbe dunque opportuno che l'Estonia preveda un sistema di recupero della cittadinanza successivamente alla revoca, nel caso di problemi nel processo di naturalizzazione; dall'altro che le autorità austriache devono tener conto, nella loro decisione di revocare la garanzia di concessione della

cittadinanza, l'effetto di perdita dello stato di cittadino dell'Unione e, rispettare in tal caso il principio di proporzionalità. Ai sensi di tale principio, una siffatta decisione può essere presa dalle autorità nazionali solo per motivi legittimi seguendo criteri ragionevoli. In particolare, da un lato la legge austriaca sulla cittadinanza, in conformità con i principi di diritto internazionale, vuole evitare i casi di doppia cittadinanza imponendo la rinuncia della precedente cittadinanza. Dall'altro, prevedendo invece la possibilità di revoca della garanzia di concessione della cittadinanza nei casi in cui il richiedente risulti una minaccia per la sicurezza nazionale poiché ha commesso gravi illeciti amministrativi, la normativa mira a salvaguardare l'ordine pubblico e la tutela degli altri consociati. La Corte rileva che gli interessi che la normativa nazionale vuole tutelare, nel definire le due situazioni che, applicate, hanno portato alla apolidia della ricorrente sono legittimi. I giudici del Lussemburgo hanno poi valutato se le misure adottate dalle autorità austriache fosse proporzionali agli interessi che mirano a tutelare. Come primo obbligo imposto da tale principio è necessaria una valutazione individuale della persona interessata, ed eventualmente dei familiari, se la revoca della garanzia suddetta procura la perdita dello stato di cittadino dell'UE che, ribadisce la Corte, è destinato a diventare lo stato fondamentale di ogni cittadino degli Stati membri (la prima affermazione di tale auspicio è stata compiuta dalla Corte nel caso *Grzelczyk v Centre Pub. D'Aide Sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, sentenza 20 settembre 2001, C-184/99, par. 31). Come elemento della situazione personale della ricorrente, le autorità nazionali ed i giudici devono tener conto della disciplina estone, che non prevede meccanismi di recupero della cittadinanza a seguito della rinuncia, quando determinano l'apolidia di JY. Come seconda condizione, il principio di proporzionalità impone un'interpretazione restrittiva dei concetti di ordine pubblico e pubblica sicurezza che devono essere tutelati, con la previsione di revoca della garanzia di cui al caso principale, in caso di gravi illeciti amministrativi. Ciò sempre in virtù degli effetti di perdita della cittadinanza da parte della ricorrente. La Corte ha affermato che il concetto di ordine pubblico presuppone, "oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società" (Corte giust., sentenza 18 gennaio 2022, *JY v Wiener Landesregierung*, C-118/20, par. 69). Riguardo alla pubblica sicurezza invece, la Corte ha desunto da una sua solida giurisprudenza che un rischio della sicurezza nazionale si abbia quando sia minacciata la sicurezza interna ed esterna di una nazione, o il corretto funzionamento delle sue istituzioni, la fornitura dei servizi pubblici essenziali ovvero la sopravvivenza della popolazione o la stabilità delle amichevoli relazioni internazionali con gli altri popoli (si veda Corte giust., sentenza 13 settembre 2016, *Alfredo Rendón Marín v Administración del Estado*, C-165/14, par. 83 e giurisprudenza ivi citata). Gli illeciti compiuti dalla ricorrente non sono stati considerati dalla Corte sufficientemente gravi da rientrare in queste due interpretazioni restrittive. In conclusione, la Corte ha risposto al secondo quesito che la revoca della garanzia della perdita della cittadinanza, considerati gli effetti sulla situazione della ricorrente, non rispetta il principio di proporzionalità inteso ai sensi del diritto europeo se

gli illeciti commessi concernono illeciti amministrativi relativi alla violazione del codice della strada.

3. – La pronuncia appena esaminata s’inserisce nella collana di casi risolti dalla Corte in cui questa ha avuto modo di interpretare le disposizioni relative alla cittadinanza europea, definendone il contenuto e la portata. Da un primo momento di particolare fiducia verso gli effetti che l’introduzione di tale stato avrebbe generato, si è passati ad una fase di interpretazioni molto stringenti da parte della Corte, dove si è ridotta grandemente la rilevanza del possesso della cittadinanza (per approfondimenti si veda E. Spaventa, *Earned Citizenship – Understanding Union Citizenship Through its Scope* in D. Kochenov (Ed) *EU Citizenship and Federalism: the Role of Rights*, Cambridge, 2015, 204). Questa è stata introdotta con il Trattato di Maastricht del 1992 e codificava il tentativo di rendere l’UE più unita politicamente (si veda N. Reich, *The Constitutional Relevance of Citizenship And Free Movement in an Enlarged Union* in *European Law Journal*, 11(6), 2005, 675-698). Da un lato si garantivano, a ciascun cittadino, la parità di trattamento per ragioni legate alla nazionalità ed il diritto di libera circolazione nel territorio dell’UE, dall’altro si garantivano gli altri diritti previsti nel Trattato e, in particolare, alcuni diritti politici che facevano il loro ingresso nell’ordinamento europeo. La forma di cittadinanza prevista è di tipo derivativo, nel senso che questa si ottiene dall’essere cittadini di uno Stato membro (ex art. 8 Trattato sull’Unione Europea, ora art. 20 TFUE). È evidente il ruolo fondamentale che ricoprono gli Stati, con le diverse normative, relativamente all’acquisto e perdita della cittadinanza europea. I casi citati nella decisione *JY* costituiscono i precedenti più rilevanti a tal riguardo. In particolare, nei due procedimenti simili a quelli della ricorrente, la Corte ha affrontato il tema della perdita della cittadinanza nazionale a seguito di decisioni degli Stati, che sono i soli competenti come ricordato in precedenza. Nel caso *Rottman* la Corte ha riconosciuto che i casi di perdita della cittadinanza, e dei diritti ad essa connessi, rientrano nello scopo del diritto europeo e che dunque gli Stati, attraverso un test di proporzionalità effettuato in concreto, ne debbano tener conto quando adottano provvedimenti che possono generare simili effetti. Essendo la pronuncia più risalente in tal senso, alcune delle questioni lasciate aperte dalla Corte si pensava sarebbero state risolte successivamente grazie al suo lavoro ermeneutico. Era indubbio il linguaggio ottimista della pronuncia, soprattutto se letta alla luce di un’altra sentenza di poco successiva *Ruiz Zambrano* (Corte giust. sentenza 8 marzo 2011, *Ruiz Zambrano v Office national de l’emploi*, C-34/09) in cui la Corte ha concepito lo stato di cittadino europeo come un baluardo della difesa degli individui che lo detengono. Nel caso *Tjebbes* la Corte ritorna sull’elemento della proporzionalità, affermando che gli Stati non sono ostacolati dal diritto europeo a prendere decisioni che possano determinare la perdita della cittadinanza sia nazionale che europea purché queste rispettino il principio di proporzionalità e seguano un esame della situazione personale dell’interessato. Inoltre, come conseguenza dello stesso principio, le autorità nazionali sono anche tenute a prendere in considerazione la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, con speciale attenzione all’art.

7 relativo al rispetto della vita privata e familiare (sulla giurisprudenza dei due casi citati ed il test di proporzionalità si veda 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*, 5/2019, 2019, 997-1014; per approfondimenti sulla giurisprudenza della corte in materia di perdita della cittadinanza e principio di proporzionalità si veda S. Marino, *La perdita della cittadinanza dell'Unione europea alla luce del principio di proporzionalità* in *rivista.eurojus.it*, 12 luglio 2021). Nonostante l'apparente avanzamento operato dalla Corte in quest'ultima pronuncia, un contenuto di grande incertezza viene stabilito: gli Stati rimangono i guardiani delle modalità d'acquisto e perdita delle cittadinanze nazionale ed europea (per maggiori approfondimenti sul caso di veda H. van Eijken, *Tjebbes in Wonderland: On European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights: ECJ 12 March 2019, Case C-221/17, M.G. Tjebbes and others v Minister van Buitenlandse Zaken*, *ECLI:EU:C:2019:189* in *European Constitutional Law Review*, 15(4), 2019, 714-730). Nessun chiarimento dalla Corte è fornito su come interpretare le norme del diritto europeo, nessuna procedura stabile viene fornita da parte dei giudici del Lussemburgo per garantire certezza del diritto in favore di individui che vedono a rischio la loro cittadinanza ed i diritti ad essa connessi. Alcuni di questi elementi vengono risposti nel caso *JY*, ma allo stesso tempo sembra essere sfuggita un'opportunità di invertire la rotta negativa iniziata con *Tjebbes*.

4. – Un aspetto che ha ottenuto risposta con la sentenza *JY* riguarda uno dei fattori dell'equazione del principio di proporzionalità. Se da un lato è posto in pericolo il mantenimento della cittadinanza a causa di misure nazionali, dall'altro si richiede che gl'interessi alla base di quest'ultime siano legittimi (si veda G. Fiengo, *Test di proporzionalità e perdita della cittadinanza dell'Unione: l'ipotesi di revoca di una garanzia di naturalizzazione* in *BlogDUE*, 6 febbraio 2022). Con riferimento all'ordine pubblico e la pubblica sicurezza, la Corte si è espressa con chiarezza, delimitando il più possibile la discrezionalità interpretativa delle autorità nazionali o dei giudici. Al contempo è manifesta la mancanza di un passaggio rilevante circa la legittimità della misura cui è dibattuta la proporzionalità. Le fonti giuridiche relative ai meccanismi di acquisto e perdita della cittadinanza includono anche quelle dell'ordinamento internazionale. È il caso della Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia, adottata a New York il 30 agosto 1961 ed entrata in vigore il 13 dicembre 1975, e della Convenzione europea sulla cittadinanza adottata il 6 novembre 1997 in seno al Consiglio d'Europa. Gli articoli 6 e 7 della prima, in particolare, permettono che uno Stato contraente determini la perdita della cittadinanza di un individuo, ma pongono dei limiti se ciò rendesse quest'ultimo apolide. La scelta delle autorità austriache, dunque, sembra porsi in contrasto non solo con il principio di proporzionalità, come detto nella seconda questione pregiudiziale, ma anche con il diritto internazionale stesso e ciò nel più completo silenzio della Corte (si veda ancora G. Fiengo, *Test di proporzionalità e perdita della cittadinanza dell'Unione: l'ipotesi di revoca di una garanzia di naturalizzazione*, cit.) Tale lacuna, al pari di quanto avvenuto in *Tjebbes*, sottintende che la disposizione del diritto internazionale, altresì di

una Convenzione adottata in seno al Consiglio d'Europa, può essere violata fintanto che è soddisfatto il principio di proporzionalità. Correttamente Dimitry Kochenov sottolinea che l'applicazione del principio di proporzionalità non è una panacea che possa legittimare ogni misura nazionale indipendentemente dagli obiettivi perseguiti (si veda D. Kochenov, *Court of Justice's Grand Chamber in JY: othering Europeans is OK in EU Law Live*, 24 gennaio 2022). Inoltre, come già affermato in *Tjebbes*, la Corte ritiene che, nel compiere tale verifica della proporzionalità, le autorità nazionali o i giudici debbano verificare che gli interessi della cittadina non siano ipotetici, creando possibili discriminazioni tra persone che rischiano di perdere la cittadinanza. Il riferimento in questione concerne i casi di coloro che possiedono più di una cittadinanza, ed eventualmente queste siano di uno Stato membro e di uno Stato terzo. (si veda per approfondimenti D. de Groot, *Free Movement of Dual EU Citizens* in N. Cambien, D. Kochenov, E. Muir (Eds) *European Citizenship under stress. Social Justice, Brexit and Other Challenges*, Leiden, 2020, 67). Muovendo ad un altro aspetto rilevante della sentenza, che differenzia quest'ultima rispetto ai due casi precedenti, è la situazione della ricorrente che, al momento dei fatti della causa principale, è già priva delle cittadinanze nazionale ed europea. Tale fattispecie, ritenuta dai giudici del rinvio come successiva alla rinuncia volontaria della cittadinanza, non esclude la rilevanza del diritto europeo. Dunque, gli effetti della risposta sembrano aumentare la portata dello scopo *ratione materiae* del diritto europeo che rileva non solo nel momento in cui una persona rischia di perdere lo stato attribuito dall'art. 20 del TFUE, ma anche quando ciò sia già avvenuto. Tuttavia, va notato che, il solo fatto che la ricorrente non fosse più cittadina europea, perché una decisione delle autorità pubbliche austriache l'ha privata di tale stato, non sembra un elemento, sul piano dello scopo *ratione personae*, che non potesse ottenere risposta dal dispositivo in *Rottman*. In quel caso la Corte aveva affermato che una misura nazionale "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" (Corte giust., *Rottman*, cit., par. 42). L'eventualità che la ricorrente dal caso esaminato non fosse più cittadina europea non rileva poiché il trovarsi in simile condizione è conseguenza di una misura che, come appena riportato, ricade nello scopo applicativo del diritto europeo. La questione rilevante rimane che tipo di obbligazioni gli Stati siano tenuti a rispettare quando si rientri nello scopo suddetto, oltre al citato obbligo di tutelare l'effetto utile dell'art. 20 TFUE (si veda G. Fiengo, *Test di proporzionalità e perdita della cittadinanza dell'Unione: l'ipotesi di revoca di una garanzia di naturalizzazione*, cit.). Il rispetto del principio di proporzionalità serve ad orientare la scelta degli Stati, ma nulla aggiunge sul rapporto tra le disposizioni dell'ordinamento europeo e quelle degli ordinamenti nazionali. Su questo punto la Corte ha una debole giurisprudenza, che peraltro si applica in casi dissimili da *JY*. Si è consolidato nel tempo un esame per verificare la legittimità di una misura nazionale che rischi di privare i cittadini europei del godimento reale ed effettivo dei diritti connessi al proprio stato (si veda E. Spaventa, cit.; per maggiori approfondimenti relativamente ad auspicabili riforme si veda M. van den Brink, *Is It Time to Abolish the*

*Substance of EU Citizenship Right Test?* in *European Journal of Migration and Law*, 23(01), 2021, 13-28). Ai sensi di tale verifica si considerano contrarie al diritto europeo quelle misure che, in sostanza, obbligano il cittadino “ad abbandonare il territorio non solo dello Stato membro di cui è cittadino, ma anche dell’Unione considerata nel suo complesso” (così la Corte giust. sentenza 15 novembre 2011, *Murat Dereci and Others v Bundesministerium für Inneres*, C-256/11, par. 66). Senza soffermarsi sulla ristrettezza dell’esame, è chiaro che questo non si applichi ai casi simili a quelli della ricorrente, nonostante nel caso in questione ella soffra la totale perdita dello stato di cittadina europea. Sarebbe dunque opportuno, in possibili e futuri casi simili a quello esaminato, che la Corte supplisca alla mancanza normativa della legislazione secondaria in materia di cittadinanza, sviluppando un possibile confine esterno della discrezionalità degli Stati quando si tratti di perdita della cittadinanza europea. Seppur questi sono competenti a determinare l’acquisto e la perdita della propria, la loro funzione intermedia, in virtù della natura derivativa della cittadinanza europea, dovrebbe essere regolata da disposizioni più certe del solo principio di proporzionalità e l’obbligo di rispettare l’effetto utile discendente dall’art. 20 TFUE. Abbandonando, seppur metaforicamente, l’analisi squisitamente giuridica del caso, è rilevante portare alla luce anche le considerazioni mancanti della decisione della Corte. Queste parlano direttamente al cuore del progetto di integrazione europea e, conseguentemente, alla *ratio* sottostante la cittadinanza europea (si veda J. Shaw, *The Interpretation of European Union Citizenship in The Modern Law Review*, 61(3), 1998, 293-317). Riprendendo quando si accennava relativamente alla situazione dei cittadini con doppia cittadinanza, è possibile che questi subiscano una discriminazione in virtù di questa condizione a differenza di coloro, come JY, che ne possiedono solamente una. L’applicazione pedissequa del principio di proporzionalità, come impostata dalla Corte, potrebbe portare a considerare come ipotetico l’interesse dei cittadini che sarebbero privati della loro cittadinanza perché, comunque, ne possiederebbero un’altra. Il collegamento di questa situazione con il progetto d’integrazione europea è visibile anche nel ragionamento della Corte. Più specificatamente quando i giudici, rispondendo al primo quesito pregiudiziale, stabiliscono il terzo elemento che fa rientrare il caso della ricorrente nello scopo del diritto europeo: l’esercizio della libertà di circolazione (Corte giust. *JY*, cit. par. 41). È proprio l’esercizio di tale libertà, ed il libero movimento degli individui a creare una comunità di persone che sfilacciano il consueto legame di fiducia che lega un cittadino con le autorità del luogo. È quest’ultimo aspetto, invero, l’obiettivo che la normativa austriaca cerca di perseguire, forse ponendosi in contrasto, concettualmente, con quello del progetto d’integrazione europea che ambisce a rimuovere ogni discriminazione in virtù della nazionalità per i cittadini mobili. Dunque, da un lato l’aumento di persone con due cittadinanze è la conseguenza naturale di questo fenomeno; dall’altro, pensare che per raggiungere l’obiettivo insito nella legislazione austriaca sulla naturalizzazione, si possa rischiare di divenire apolidi, in contrasto con il diritto internazionale, è un pericolo che la Corte deve scongiurare con precisione in termini giuridici. In tal senso, ad una giurisprudenza che specifichi chiaramente quali obbligazioni, derivanti dal

diritto europeo, gli Stati devono rispettare quando si trovano in casi simili a quello esaminato, sarebbe opportuno affiancare un'armonizzazione delle leggi nazionali relative ai meccanismi di acquisto e perdita della cittadinanza. Ciò sarebbe favorevole anche per tutelare la libertà di circolazione delle persone, utilizzando un linguaggio molto caro alla Corte. La strategia appena proposta rispetterebbe le competenze statali; tuttavia garantirebbe maggiore certezza del diritto per gli individui che rischiano di trovarsi in casi simili a quelli riportati. Questa eventualità rafforzerebbe il ruolo e l'importanza dell'Unione europea, costituirebbe il passo per la reale trasformazione della cittadinanza europea nello stato fondamentale di ogni cittadino di uno Stato membro, come la Corte innumerevoli volte ribadisce nelle sue decisioni. Riprendendo il caso in questione, la legislazione austriaca si pone in contrasto, oltre che con la normativa internazionale, anche con quella europea e, si può affermare, con il progetto d'integrazione europea stesso. Non è forse per raggiungere questa integrazione che numerose discipline, con il tempo, sono state oggetto di armonizzazione da parte della legislazione secondaria dell'ordinamento europeo?

5. – Come sarà apparso durante la lettura dei fatti del caso, questo non è stato di difficile risoluzione per la Corte; tuttavia, i diritti controversi, e posti a rischio, erano di fondamentale importanza. Quanto auspicato per il futuro è un'inversione del contenuto dei dispositivi delle sentenze simili a quella esaminata. Sono stati illustrati, molto brevemente, i rischi che questa giovane giurisprudenza può generare a gruppi di individui in situazioni simili a quella della ricorrente. Poiché coloro che possiedono due cittadinanze ne potrebbero avere una di uno Stato terzo, che non concederebbe il possesso di quella europea, essi, con l'applicazione pedissequa del principio di proporzionalità, eviterebbero il rischio di divenire apolidi se controverso fosse il mantenimento della cittadinanza di uno Stato membro, ma perderebbero i diritti connessi allo stato di cittadini europei. Nella vaghezza che la Corte non appare intenzionata a dirimere, alcuni Stati potrebbero ritenere soddisfatto il principio di proporzionalità perché l'interessato mantiene una cittadinanza, ma non quella dello Stato membro. I dubbi appena esposti minano i principi fondamentali dello Stato di diritto che, soprattutto in casi relativi alle azioni delle autorità amministrative preposte ai procedimenti di naturalizzazione, appare già fragile. Per tal motivo sarebbe importante, in future pronunce, che la Corte sviluppi dei limiti dell'azione degli Stati chiarendo quali obbligazioni discendono dall'art. 20 TFUE. Ciò favorirebbe il rinvigorismento del progetto d'integrazione europea, altresì guidato da un ruolo del diritto come elemento comune ai vari ordinamenti (si veda A. Sandulli, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Roma, 2018). Da un lato a vantaggio dei cittadini, che avrebbero garanzia di norme certe loro applicabili; dall'altro a vantaggio delle autorità giurisdizionali dei singoli Stati. Difatti, le domande sollevate dal giudice del rinvio, come detto, potevano trovare una soluzione nei due casi precedenti. Evidentemente questo non era certo del dispositivo giuridico di origine interpretativa offerto dalla Corte nei casi citati ed ha ritenuto indispensabile, per la risoluzione del caso, rimettere i dubbi ai

giudici del Lussemburgo. Sorvolando sulla mancanza relativa alla violazione del diritto internazionale, la pronuncia in questione costituisce la spia della precarietà della cittadinanza europea nei confronti di quella nazionale. Per far sentire davvero libero ogni cittadino europeo che esercita il suo diritto di movimento nel territorio dell'UE in questo spazio, è necessario un sistema giuridico che lo tuteli nei confronti dei rischi appena esaminati.

Alessio Laconi  
Dip.to Scienze Giuridiche  
Università degli Studi di Firenze  
[Alessio.laconi@unifi.it](mailto:Alessio.laconi@unifi.it)