

# Cittadinanza europea, acquisto e perdita della cittadinanza nazionale

**Rossana Palladino**

Associate Professor of European Union Law  
EU-DRAW JM Module Coordinator

rpalladino@unisa.it  
www.eu-draw.com



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI SALERNO



Co-funded by  
the European Union



Project funded by European Commission Erasmus + Programme – Jean Monnet Action Project number 101085618. Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor EACEA can be held responsible for them.



# Trattato di Maastricht

---

## Cittadinanza europea

# Cittadinanza europea

Art. 9 TUE

Art. 20 TFUE



È istituita una cittadinanza dell'Unione.



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.

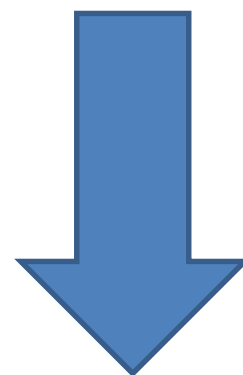
# Cittadinanza europea

## Art. 20 TFUE

La cittadinanza europea comporta una serie di diritti raggruppabili in quattro categorie:

- ✓ Libertà di circolazione e di soggiorno su tutto il territorio dell'UE;
- ✓ Diritto di votare e di essere eletto alle elezioni comunali e a quelle del Parlamento europeo nello Stato di residenza;
- ✓ Tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro in un paese terzo nel quale lo Stato di cui la persona in causa ha la cittadinanza non è rappresentato;
- ✓ Diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo e ricorsi al mediatore europeo.

# Cittadinanza europea



**Carattere derivato**

**Carattere aggiuntivo**

*«La determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro»  
(CGUE, sentenza **Micheletti** 1992)*

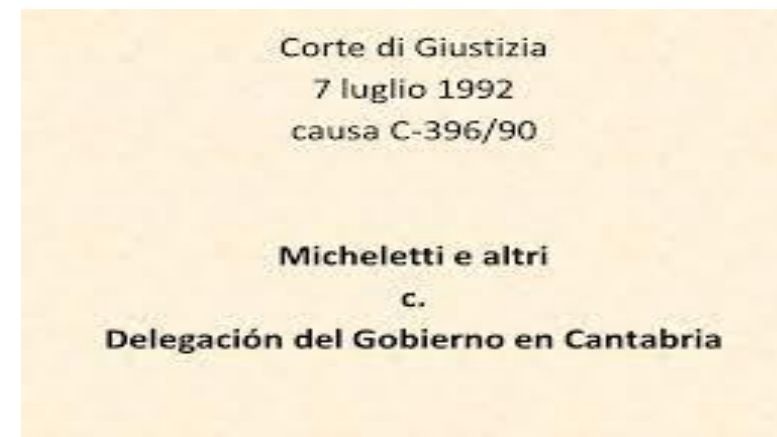
## *Micheletti (1992)*

Persona con doppia cittadinanza (argentina e italiana), cui è negata la possibilità di stabilirsi in via definitiva in Spagna, per esercitare la propria professione di odontoiatra.

Infatti, la legge spagnola prevedeva che in caso di doppia cittadinanza prevalesse quella di ultima residenza abituale del soggetto (ossia, nel caso di specie la cittadinanza argentina).

## Micheletti (1992)

*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.*



*Non spetta, invece, alla legislazione di 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.*

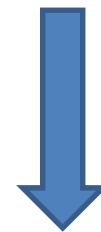
## Rottman (2010)

- Cittadino austriaco per nascita. Trasferendosi in Germania, acquisisce la cittadinanza tedesca per naturalizzazione, perdendo automaticamente quella austriaca (come previsto dalla legislazione interna).
- La cittadinanza tedesca era stata acquisita in modo fraudolento, non avendo Rottman dichiarato alle autorità tedesche di essere soggetto a procedimenti penali.

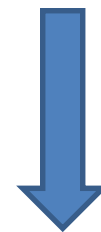


## Rottman (2010)

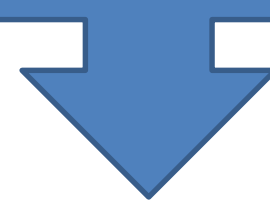
Revoca della cittadinanza tedesca



incidenza sulla (perdita della)  
cittadinanza europea



Compatibile con  
diritto UE?



## Rottman (2010)



Corte di giustizia (Grande Sezione) del 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Janko Rottman c. Freeistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2010:104.

«*importanza che il diritto primario annette allo status di cittadino dell'Unione*» (punto 56 della sentenza *Rottman*)

I provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro *status* di cittadini dell'Unione sono suscettibili di integrare un contrasto con l'art. 20 del TFUE

## *Rottman (2010)*

doppio “test di proporzionalità”:

- ✓ verificare se la decisione di revoca sia rispettosa del principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze sulla situazione dell’interessato in rapporto al diritto dell’Unione
- ✓ in aggiunta, se del caso, di esaminare la proporzionalità di tale decisione sotto il profilo del diritto nazionale
- ✓ parametri o “indici” da seguire nel test di proporzionalità: verificare 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.

## Tjebbes (2019)

- Evitare il possesso di più cittadinanze (cd. cittadinanze multiple)

- Impedire che ottengano o mantengano la cittadinanza di un paese persone che non abbiano (più) un legame con quel paese

perdita *ipso iure*  
della cittadinanza

# Tjebbes (2019)



## Normativa Paesi Bassi

- ❑ perdita della cittadinanza da parte di un maggiorenne se questi 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
- ❑ di conseguenza, determina la perdita della cittadinanza dei Paesi Bassi da parte del minore se il padre o la madre perdono la cittadinanza in applicazione della prima disposizione.

# Tjebbes (2019)



Corte di giustizia (Grande Sezione) del 12 marzo 2019, causa C-221/17, *M.G.Tjebbes e a. c. Minister van Buitenlandse Zaken*, ECLI:EU:C:2019:189

➤ Legittimità in astratto: assenza di *genuine link*

➤ *Double proportionality test*

L'esame del rispetto del principio di proporzionalità sancito dal diritto dell'Unione richiede una **valutazione della situazione individuale della persona interessata nonché, eventualmente, di quella della sua famiglia** al fine di determinare se la decisione di revocare la garanzia di concessione della cittadinanza, qualora essa conduca alla perdita dello status di cittadino dell'Unione, comporti conseguenze che incideranno in modo sproporzionato, rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale, sullo sviluppo normale della sua vita familiare e professionale, alla luce del diritto dell'Unione. Conseguenze di tal genere non possono essere ipotetiche o eventuali

➤ ...e il principio di non discriminazione?

# *Revoca cittadinanza – ordine pubblico e sicurezza nazionale*

Legge del 5 febbraio 1992, n. 91  
art. 10-bis  
(introdotto dal Decreto Legge del 4 ottobre 2018, n. 113)

*La cittadinanza italiana acquisita ai sensi degli articoli 4, comma 2, 5 e 9, è revocata in caso di condanna definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4, del codice di procedura penale, nonché per i reati di cui agli articoli 270 ter e 270 quinquies del codice penale. La revoca della cittadinanza è adottata, entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati di cui al primo periodo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dell'Interno*

## JY (2022)

- Una cittadina estone **rinuncia** alla cittadinanza per ottenere la cittadinanza austriaca
- Lo Stato austriaco offre garanzia di concedere la naturalizzazione
- Nell'ambito di una procedura di naturalizzazione, le autorità competenti dello Stato austriaco revocano la garanzia di concessione della cittadinanza di tale Stato (la cittadina aveva commesso due illeciti amministrativi gravi, relativi, il primo, alla mancata apposizione sul suo veicolo del contrassegno di controllo tecnico e, il secondo, alla guida di un veicolo a motore in stato di ebrezza, nonché di essere responsabile di otto illeciti amministrativi)

➤ Situazione di apolidia



## JY (2022)

Tale situazione 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.

Qualora, nell'ambito di una procedura di naturalizzazione avviata in uno Stato membro, quest'ultimo, in forza della sua competenza a determinare le condizioni per l'acquisizione e la perdita della cittadinanza, richiede che un cittadino dell'Unione rinunci alla cittadinanza del suo Stato membro d'origine, **l'esercizio e l'effetto utile dei diritti che tale cittadino dell'Unione trae dall'articolo 20 TFUE** impongono che questi non sia, in alcun momento, esposto alla perdita del suo status fondamentale di cittadino dell'Unione per via della mera attuazione di tale procedura.

## JY (2022)

Qualora, nell'ambito di una procedura di naturalizzazione, la cittadinanza dell'Unione sia già provvisoriamente venuta meno per via del fatto che lo Stato membro d'origine ha revocato la cittadinanza alla persona interessata prima che quest'ultima avesse acquisito la cittadinanza di un altro Stato membro, l'obbligo di garantire l'effetto utile dell'articolo 20 TFUE grava anzitutto su quest'ultimo Stato membro.

In tali circostanze, una decisione di revoca della garanzia precedentemente prestata deve essere fondata su motivi legittimi ed è soggetta al rispetto del principio di proporzionalità.



### CASO

Una cittadina del Regno Unito risiede in Francia dal 1984. Sposata con un cittadino francese, non ha acquisito la cittadinanza francese per matrimonio poiché, in quanto ex funzionaria del Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom (Ministero degli Affari esteri e del Commonwealth del Regno Unito), ha giurato fedeltà alla Regina d'Inghilterra.

A seguito dell'entrata in vigore dell'accordo di recesso, tale cittadina del RU è stata cancellata dalle liste elettorali del comune di Thoux (Francia) e non ha, quindi, potuto partecipare alle elezioni comunali tenutesi il 15 marzo e il 28 giugno 2020 (durante il «periodo di transizione»).

Il possesso della cittadinanza di uno Stato membro costituisce una condizione indispensabile affinché una persona possa *acquisire e conservare* lo status di cittadino dell'Unione e beneficiare pienamente dei diritti ad esso relativi. La perdita della cittadinanza di uno Stato membro comporta dunque, per la persona interessata, *la perdita automatica* del suo status di cittadino dell'Unione.



Con l'articolo 9 TUE e l'articolo 20 TFUE, gli autori dei trattati hanno [...] istituito un legame inscindibile ed esclusivo tra il possesso della cittadinanza di uno Stato membro e l'acquisizione, ma anche la conservazione, dello status di cittadino dell'Unione.

## Programmi di cittadinanza per investitori ("passaporti d'oro") e programmi di soggiorno per investitori ("visti d'oro")



La cittadinanza viene concessa a condizioni meno stringenti di quelle imposte dai regimi ordinari di naturalizzazione, in particolare senza la preventiva residenza effettiva nel paese in questione.

Finalità di attirare investimenti concedendo agli investitori diritti di cittadinanza (o di soggiorno del paese interessato).

# Programmi di cittadinanza per investitori ("passaporti d'oro") e programmi di soggiorno per investitori ("visti d'oro")



## 20 ottobre 2020: avvio procedura di infrazione (Malta e Cipro)

Vengono in rilievo:

- 1) il principio di leale collaborazione (art. 4.3 TUE);
- 2) la mercificazione del diritto di cittadinanza dell'UE e del diritto di soggiorno nell'UE;
- 3) i principi di uguaglianza e di non discriminazione;
- 4) l'indebolimento dei sistemi di controllo e di dovuta diligenza, che comporta rischi di corruzione, riciclaggio di denaro, minacce alla sicurezza ed elusione fiscale.

**20 marzo 2022** – [Raccomandazione Commissione](#), on immediate steps in the context of the Russian invasion of Ukraine in relation to investor citizenship schemes and investor residence schemes

**29 settembre 2022** – deferimento alla Corte di giustizia dell'UE