



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

18 gennaio 2022*

«Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell’Unione – Articoli 20 e 21 TFUE – Ambito di applicazione – Rinuncia alla cittadinanza di uno Stato membro per ottenere la cittadinanza di un altro Stato membro conformemente alla garanzia da parte di quest’ultimo di naturalizzare l’interessato – Revoca di tale garanzia per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza – Principio di proporzionalità – Situazione di apolidia»

Nella causa C-118/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria), con decisione del 13 febbraio 2020, pervenuta in cancelleria il 3 marzo 2020, nel procedimento

JY

contro

Wiener Landesregierung,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos (relatore), S. Rodin e I. Jarukaitis, presidenti di sezione, F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra e L.S. Rossi, giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: D. Dittert, capo unità

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 1° marzo 2021,

considerate le osservazioni presentate:

- per JY, da G. Klammer ed E. Daigneault, Rechtsanwälte;
- per il governo austriaco, da A. Posch, D. Hudsky, J. Schmoll ed E. Samoilova, in qualità di agenti;
- per il governo estone, da N. Grünberg, in qualità di agente;

* Lingua processuale: il tedesco.

– per il governo francese, da A.-L. Desjonquères, N. Vincent e D. Dubois, in qualità di agenti;
– per il governo dei Paesi Bassi, da J.M. Hoogveld, in qualità di agente;
– per la Commissione europea, da S. Grünheid ed E. Montaguti, in qualità di agenti,
sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 1° luglio 2021,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte, in sostanza, sull’interpretazione dell’articolo 20 TFUE.
- 2 Tale domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia tra JY e la Wiener Landesregierung (governo del Land di Vienna, Austria) in merito alla decisione di quest’ultima di revocare la garanzia di concessione della cittadinanza austriaca a JY e di respingere la sua domanda diretta a ottenere tale cittadinanza.

Contesto normativo

Diritto internazionale

Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia

- 3 L’articolo 7, paragrafo 2, della Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, adottata a New York il 30 agosto 1961 ed entrata in vigore il 13 dicembre 1975 (in prosieguo: la «Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia»), prevede quanto segue:

«Un cittadino di uno Stato Contraente che chieda la naturalizzazione in un paese straniero non perderà la sua cittadinanza, a meno che non acquisisca o gli sia stata accordata la garanzia di acquisire la cittadinanza di quel paese straniero».

Convenzione europea sulla cittadinanza

- 4 La Convenzione europea sulla cittadinanza, adottata il 6 novembre 1997 nell’ambito del Consiglio d’Europa, è entrata in vigore il 1° marzo 2000 ed è applicabile alla Repubblica d’Austria da quest’ultima data.
- 5 L’articolo 4 di tale convenzione, intitolato «Principi», così recita:

«Le norme sulla cittadinanza di ciascuno Stato parte devono essere fondate sui seguenti principi:

a ogni persona ha diritto a una cittadinanza;

b occorre evitare l’apolidia;

(...)).

- 6 L'articolo 7 della convenzione succitata, intitolato «Perdita della cittadinanza ipso iure o per iniziativa di uno Stato parte», prevede quanto segue:

«1 Uno Stato parte non può prevedere nella propria normativa nazionale la perdita della cittadinanza ipso iure o per sua iniziativa, tranne nei seguenti casi:

a acquisizione volontaria di un'altra cittadinanza;

b acquisizione della cittadinanza dello Stato parte a seguito di atti fraudolenti, false dichiarazioni o dissimulazione di fatti rilevanti da parte del richiedente;

(...)

d comportamento che reca un grave pregiudizio agli interessi vitali dello Stato parte;

(...)

3 Uno Stato parte non può prevedere nella propria normativa nazionale la perdita della cittadinanza a norma dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo qualora in conseguenza di ciò l'interessato divenga apolide, fatti salvi i casi menzionati al paragrafo 1, lettera b, di questo stesso articolo».

- 7 L'articolo 8 della medesima convenzione, intitolato «Perdita della cittadinanza per iniziativa dell'individuo», al paragrafo 1 così dispone:

«Ciascuno Stato parte deve consentire la rinuncia alla propria cittadinanza, a condizione che le persone interessate non divengano apolidi».

- 8 L'articolo 15 della Convenzione europea sulla cittadinanza stabilisce quanto segue:

«Le disposizioni della convenzione non limitano il diritto di ciascuno Stato parte di determinare nel proprio diritto interno se:

a i propri cittadini che acquisiscono o possiedono la cittadinanza di un altro Stato mantengono o perdono la cittadinanza di detto Stato parte,

b l'acquisizione o il mantenimento della sua cittadinanza sono subordinati alla rinuncia o alla perdita di un'altra cittadinanza».

- 9 Conformemente all'articolo 16 di tale convenzione:

«Uno Stato parte non pone come condizione per l'acquisizione o il mantenimento della sua cittadinanza la rinuncia ad un'altra cittadinanza o la perdita della stessa, se la rinuncia o la perdita non è possibile o se non può essere ragionevolmente pretesa».

Diritto dell'Unione

10 L'articolo 20 TFUE così dispone:

«1. 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.

2. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Essi hanno, tra l'altro:

a) il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;

(...)».

Diritto austriaco

11 L'articolo 10 dello Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (legge sulla cittadinanza del 1985) (BGB1. 311/1985), nella versione applicabile ai fatti di cui al procedimento principale (in prosieguo: la «legge sulla cittadinanza»), così dispone:

«(1) Salvo contraria disposizione della presente legge federale, la cittadinanza può essere concessa ad uno straniero soltanto a condizione che questi:

(...)

6. garantisca, con la condotta sino a quel momento tenuta, di avere un atteggiamento positivo nei confronti della Repubblica e di non costituire un pericolo per la tranquillità pubblica, l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza, né di mettere a repentaglio gli altri interessi pubblici tutelati dall'articolo 8, paragrafo 2, della [Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950];

(...)

(2) La cittadinanza non può essere concessa ad uno straniero nel caso in cui questi:

(...)

2. abbia riportato più volte una condanna definitiva per gravi illeciti amministrativi presentanti un particolare disvalore (...)

(...)

(3) la cittadinanza non può essere concessa ad uno straniero che possiede una cittadinanza straniera il quale

1. ometta gli atti necessari allo scioglimento del rapporto di cittadinanza precedente, sempre che tali atti siano possibili e ragionevoli (...)

(...))».

- 12 L'articolo 20, paragrafi da 1 a 3, della legge sulla cittadinanza prevede quanto segue:

«(1) La garanzia di concessione della cittadinanza deve essere rilasciata ad uno straniero anzitutto a condizione che questi dimostri, entro il termine di due anni, lo scioglimento del suo rapporto di cittadinanza precedente, se

1. non è apolide;

2. (...) e

3. la garanzia gli potrebbe consentire o agevolare lo scioglimento del rapporto di cittadinanza con lo Stato di origine.

(2) La garanzia deve essere revocata qualora, fatto salvo l'articolo 10, paragrafo 1, punto 7, lo straniero cessi di soddisfare anche solo una delle condizioni necessarie per la concessione della cittadinanza.

(3) La cittadinanza, la cui concessione è stata garantita, dev'essere concessa non appena lo straniero:

1. abbia sciolto il rapporto di cittadinanza con lo Stato di origine ovvero

2. fornisca la prova che gli atti necessari a sciogliere il rapporto di cittadinanza precedente non erano possibili o non erano ragionevoli».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 13 Con lettera del 15 dicembre 2008, JY, all'epoca cittadina estone, ha chiesto la concessione della cittadinanza austriaca.
- 14 Con decisione dell'11 marzo 2014, la Niederösterreichische Landesregierung (governo del Land di Bassa Austria, Austria) ha garantito a JY, conformemente, in particolare, all'articolo 20 della legge sulla cittadinanza, che le sarebbe stata concessa la cittadinanza austriaca nel caso in cui ella avesse dato prova, entro un termine di due anni, dello scioglimento del suo rapporto di cittadinanza con la Repubblica di Estonia.
- 15 JY, che da allora aveva trasferito la propria residenza principale a Vienna (Austria), ha presentato entro il termine di due anni la conferma da parte della Repubblica di Estonia che, in forza di una decisione del governo di tale Stato membro del 27 agosto 2015, il suo rapporto di cittadinanza con detto Stato membro era stato sciolto. Dallo scioglimento di tale rapporto, JY è apolide.
- 16 Con decisione del 6 luglio 2017, la Wiener Landesregierung (governo del Land di Vienna, Austria), divenuta competente a esaminare la domanda di JY, ha revocato la decisione della Niederösterreichische Landesregierung (governo del Land di Bassa Austria) dell'11 marzo 2014, conformemente all'articolo 20, paragrafo 2, della legge sulla cittadinanza, e ha respinto, sulla base dell'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, della stessa legge, la domanda di JY volta a ottenere la concessione della cittadinanza austriaca.

- 17 Per giustificare la propria decisione, la Wiener Landesregierung (governo del Land di Vienna) ha affermato che JY, dopo aver ricevuto la garanzia che le sarebbe stata concessa la cittadinanza austriaca, aveva commesso due illeciti amministrativi gravi, consistenti nella mancata apposizione sul suo veicolo del contrassegno di controllo tecnico nonché nella guida di un veicolo a motore in stato di ebbrezza, e che ella era inoltre responsabile di otto illeciti amministrativi commessi tra il 2007 e il 2013, ossia prima che le fosse data tale garanzia. Pertanto, secondo tale autorità amministrativa, JY non soddisfaceva più le condizioni per la concessione della cittadinanza previste all'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, della legge sulla cittadinanza.
- 18 Con sentenza del 23 gennaio 2018, il Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna, Austria) ha respinto il ricorso proposto da JY contro la suddetta decisione. Dopo aver rilevato che la garanzia di concessione della cittadinanza austriaca può essere revocata, conformemente all'articolo 20, paragrafo 2, della legge sulla cittadinanza, anche nel caso in cui, come nella fattispecie, un motivo di diniego emerga dopo la produzione della prova dello scioglimento del rapporto di cittadinanza precedente, tale giudice ha sottolineato che i due illeciti amministrativi gravi commessi da JY erano idonei, il primo, a mettere a repentaglio la tutela della sicurezza stradale e, il secondo, a mettere a repentaglio in modo particolare la sicurezza degli altri utenti della strada. Pertanto, secondo detto giudice, questi due illeciti amministrativi gravi, considerati unitamente agli otto illeciti amministrativi commessi tra il 2007 e il 2013, non consentivano più di formulare, in relazione a JY, un pronostico favorevole per il futuro, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, della legge summenzionata. Il lungo soggiorno di JY in Austria e la sua integrazione professionale e personale in tale Stato membro non sarebbero idonei a rimettere in discussione tale conclusione.
- 19 Inoltre, il Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna) ha ritenuto che, tenuto conto dell'esistenza di tali illeciti, la decisione di cui al procedimento principale fosse proporzionata alla luce della Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia. Tale giudice ha altresì ritenuto che la controversia di cui al procedimento principale non rientrasse nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.
- 20 JY ha presentato un ricorso per cassazione (Revision) contro tale sentenza dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria).
- 21 Tale giudice chiarisce che la normativa austriaca in materia di cittadinanza è basata in particolare sul presupposto che le situazioni di cittadinanza multipla devono, se possibile, essere evitate. Inoltre, diversi ordinamenti giuridici stranieri, al fine di evitare l'apolidia, non autorizzerebbero il previo scioglimento del rapporto di cittadinanza. Tuttavia, essi non richiederebbero che venga prima acquisita l'altra cittadinanza (nel caso di specie, la cittadinanza austriaca), ma si accontenterebbero di una garanzia che quest'altra cittadinanza sarà concessa.
- 22 Detto giudice riferisce che la garanzia di cui all'articolo 20, paragrafo 1, della legge sulla cittadinanza fa sorgere un diritto alla concessione della cittadinanza il quale è subordinato soltanto alla prova dello scioglimento del rapporto di cittadinanza straniero. Nondimeno, in forza dell'articolo 20, paragrafo 2, della stessa legge, tale garanzia deve essere revocata qualora lo straniero non soddisfi più una delle condizioni richieste per detta concessione.
- 23 Orbene, nel caso di specie, tenuto conto degli illeciti amministrativi commessi da JY prima e dopo che le fosse stata data la garanzia di concessione della cittadinanza austriaca, il giudice del rinvio sottolinea che, in forza del diritto austriaco, ricorrevano le condizioni per la revoca di tale

garanzia, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, della legge sulla cittadinanza, poiché l'interessata non soddisfaceva più uno dei requisiti per la concessione della cittadinanza austriaca, ossia quello di cui all'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, di tale legge.

- 24 Tuttavia, si pone la questione se la situazione di JY, per la sua natura e le sue conseguenze, rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e se, per adottare la decisione di cui al procedimento principale, l'autorità amministrativa competente dovesse rispettare tale diritto, in particolare il principio di proporzionalità da esso sancito.
- 25 A tale riguardo, così come statuito dal Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna), il giudice del rinvio ritiene che una situazione del genere non rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.
- 26 Invero, alla data di adozione della decisione di revoca di cui al procedimento principale, data determinante per esaminare la fondatezza della sentenza del Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna), JY non aveva più lo status di cittadino dell'Unione. Di conseguenza, a differenza delle situazioni che hanno dato origine alle sentenze del 2 marzo 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), e del 12 marzo 2019, Tjebbes e a. (C-221/17, EU:C:2019:189), la perdita della cittadinanza dell'Unione non sarebbe stata il corollario di tale decisione. Al contrario, in conseguenza della revoca della garanzia di concessione della cittadinanza austriaca, unitamente al rigetto della sua domanda di concessione di tale cittadinanza, JY avrebbe perso il diritto, acquisito in maniera condizionata, di riottenere la cittadinanza dell'Unione, cittadinanza cui ella stessa aveva già rinunciato in precedenza.
- 27 Tuttavia, nel caso in cui una fattispecie come quella di JY rientrasse nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, il giudice del rinvio si chiede se le autorità e i giudici nazionali competenti debbano verificare, conformemente alla giurisprudenza della Corte, se la revoca della garanzia di concessione della cittadinanza in questione, che osta a che la cittadinanza dell'Unione sia nuovamente ottenuta, sia compatibile, dal punto di vista del diritto dell'Unione, con il principio di proporzionalità, tenuto conto delle conseguenze di una simile decisione per la situazione della persona interessata. Detto giudice ritiene logico, in tal caso, che venga richiesto un simile controllo di proporzionalità e si chiede, nel caso di specie, se il solo fatto che JY abbia rinunciato alla propria cittadinanza dell'Unione, ponendo ella stessa fine al particolare rapporto di solidarietà e di lealtà che la univa all'Estonia, nonché alla reciprocità di diritti e di doveri con tale Stato membro, che stavano alla base del vincolo di cittadinanza (v., in tal senso, sentenza del 12 marzo 2019, Tjebbes e a., C-221/17, EU:C:2019:189, punto 33), sia decisivo al riguardo.
- 28 Stante quanto precede, il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
 - 1) Se la situazione di una persona fisica che, come la ricorrente per cassazione nel procedimento principale, ha rinunciato alla propria cittadinanza di un unico Stato membro dell'Unione europea e quindi alla cittadinanza dell'Unione europea, al fine di ottenere la cittadinanza di un altro Stato membro, conformemente alla garanzia dell'altro Stato membro di concedere la cittadinanza da lei richiesta e della possibilità di recuperare la cittadinanza dell'Unione europea, in seguito venuta meno per effetto della revoca di tale garanzia, per sua natura e per le conseguenze che produce, ricada nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione e pertanto nel revocare la garanzia di concessione si debba tener conto del diritto dell'Unione.

In caso di risposta affermativa alla prima questione:

- 2) Se le autorità nazionali competenti, ivi compresi, se del caso, i giudici nazionali, nell'ambito della decisione sulla revoca della garanzia di concessione della cittadinanza dello Stato membro, debbano accertare se la revoca della garanzia, che fa venir meno il recupero della cittadinanza dell'Unione, tenuto conto delle conseguenze che produce sulla situazione dell'interessato, sia compatibile con il principio di proporzionalità dal punto di vista del diritto dell'Unione».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 29 Con la prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la situazione di una persona che, avendo la cittadinanza di un solo Stato membro, rinuncia a tale cittadinanza e perde, di conseguenza, il proprio status di cittadino dell'Unione, al fine di ottenere la cittadinanza di un altro Stato membro, a seguito della garanzia fornita da parte delle autorità di quest'ultimo Stato membro che tale cittadinanza le sarebbe stata concessa, rientri, 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.
- 30 Va anzitutto sottolineato che, conformemente all'articolo 20, paragrafo 1, della legge sulla cittadinanza, allo straniero che soddisfa le condizioni previste da tale disposizione viene garantito che gli sarà concessa la cittadinanza austriaca qualora questi dimostri, entro un termine di due anni, che il suo rapporto di cittadinanza con il suo Stato d'origine è stato sciolto. Ne deriva che, nell'ambito della procedura di naturalizzazione, la concessione della cittadinanza austriaca a tale straniero, in seguito a una simile garanzia, impone, come condizione preliminare, la perdita della precedente cittadinanza del medesimo.
- 31 Di conseguenza, in un primo momento, la perdita – almeno provvisoria – dello status di cittadino dell'Unione di una persona, quale JY, che ha unicamente la cittadinanza del suo Stato membro d'origine e che avvia una procedura di naturalizzazione al fine di ottenere la cittadinanza austriaca, deriva direttamente dal fatto che, su richiesta di tale persona, il governo dello Stato membro d'origine ha sciolto il legame di cittadinanza con quest'ultima.
- 32 È solo in un secondo momento che la decisione delle autorità austriache competenti di revocare la garanzia di concessione della cittadinanza austriaca comporta la perdita definitiva dello status di cittadino dell'Unione di una tale persona.
- 33 Pertanto, alla data in cui, secondo il giudice del rinvio, deve essere esaminata la fondatezza del ricorso di cui esso è investito, ossia quella della decisione di revoca della garanzia di concessione della cittadinanza austriaca, JY era già divenuta apolide e, quindi, aveva perso il suo status di cittadino dell'Unione.
- 34 Tale giudice e il governo austriaco ne deducono che la situazione di cui al procedimento principale non rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e precisano al riguardo che tale situazione si distingue da quelle che hanno dato origine alle sentenze del 2 marzo 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), e del 12 marzo 2019, Tjebbes e a. (C-221/17, EU:C:2019:189).

- 35 Tuttavia, si deve, in primo luogo, rilevare che, in una situazione come quella di JY, sebbene la perdita dello status di cittadino dell'Unione derivi dal fatto che lo Stato membro d'origine di tale persona, su richiesta della stessa, ha sciolto il vincolo di cittadinanza con quest'ultima, tale domanda è stata nondimeno formulata nell'ambito di una procedura di naturalizzazione volta a ottenere la cittadinanza austriaca e costituisce la conseguenza del fatto che detta persona, in considerazione della garanzia ricevuta che le sarebbe stata concessa la cittadinanza austriaca, si è conformata ai requisiti previsti sia nella legge sulla cittadinanza sia nella decisione relativa a tale garanzia.
- 36 Ciò posto, non si può ritenere che una persona come JY abbia volontariamente rinunciato allo status di cittadino dell'Unione. Al contrario, avendo ricevuto, da parte dello Stato membro ospitante, la garanzia che le sarebbe stata concessa la cittadinanza di quest'ultimo, la domanda di scioglimento del vincolo di cittadinanza con lo Stato membro di cui essa era cittadina ha lo scopo di consentirle di soddisfare una condizione per l'acquisizione di tale cittadinanza e, una volta questa ottenuta, di continuare a beneficiare dello status di cittadino dell'Unione e dei diritti ad esso connessi.
- 37 In secondo luogo, è importante ricordare che, da un lato, la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, e che, dall'altro, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali di cui trattasi devono rispettare quest'ultimo (sentenza del 14 dicembre 2021, V.M.A., C-490/20, EU:C:2021:1008, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).
- 38 Inoltre, l'articolo 20, paragrafo 1, TFUE conferisce a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro lo status di cittadino dell'Unione, il quale è destinato, secondo una giurisprudenza costante, ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri [sentenza del 15 luglio 2021, A (Assistenza sanitaria pubblica), C-535/19, EU:C:2021:595, punto 41 e giurisprudenza ivi citata].
- 39 Orbene, quando, nell'ambito di una procedura di naturalizzazione, le autorità competenti dello Stato membro ospitante revocano la garanzia di concessione della cittadinanza di tale Stato, l'interessato che era cittadino di un solo altro Stato membro e ha rinunciato alla sua cittadinanza d'origine al fine di conformarsi ai requisiti connessi a tale procedura si trova in una situazione in cui gli è impossibile continuare a far valere i diritti derivanti dal suo status di cittadino dell'Unione.
- 40 Di conseguenza, una procedura del genere, considerata nel suo insieme, anche se comporta una decisione amministrativa di uno Stato membro diverso da quello di cui viene chiesta la cittadinanza, incide sullo status conferito dall'articolo 20 TFUE ai cittadini degli Stati membri, giacché può portare a privare una persona che si trovi in una situazione come quella di JY della totalità dei diritti connessi a tale status, nonostante che, nel momento in cui la procedura di naturalizzazione è iniziata, tale persona possedesse la cittadinanza di uno Stato membro e avesse quindi lo status di cittadino dell'Unione.
- 41 In terzo luogo, è pacifico che JY, in quanto cittadina estone, ha esercitato la propria libertà di circolazione e di soggiorno, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, stabilendosi in Austria, dove risiede da diversi anni.

- 42 Orbene, la Corte ha già dichiarato che i diritti conferiti a un cittadino dell'Unione dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE sono volti, in particolare, a favorire la progressiva integrazione del cittadino dell'Unione interessato nella società dello Stato membro ospitante (sentenza del 14 novembre 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punto 56).
- 43 In tal senso, la logica di progressiva integrazione favorita da tale disposizione del Trattato FUE richiede che la situazione di un cittadino dell'Unione cui sono stati riconosciuti diritti in forza di detta disposizione per aver esercitato il proprio diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione e che è esposto alla perdita non soltanto del beneficio di tali diritti ma anche dello status stesso di cittadino dell'Unione, pur avendo cercato, attraverso la naturalizzazione nello Stato membro ospitante, di inserirsi maggiormente nella società di quest'ultimo, rientri nell'ambito di applicazione delle disposizioni del trattato relative alla cittadinanza dell'Unione.
- 44 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione pregiudiziale posta dichiarando che la situazione di una persona che, avendo la cittadinanza di un solo Stato membro, rinuncia a tale cittadinanza e perde, di conseguenza, il proprio status di cittadino dell'Unione, al fine di ottenere la cittadinanza di un altro Stato membro, a seguito della garanzia fornita da parte delle autorità di quest'ultimo Stato membro che tale cittadinanza le sarebbe stata concessa, rientra, per la sua natura e le sue conseguenze, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione qualora tale garanzia sia revocata con l'effetto di impedire a tale persona di recuperare lo status di cittadino dell'Unione.

Sulla seconda questione

- 45 Con la seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 20 TFUE debba essere interpretato nel senso che le autorità nazionali competenti e, se del caso, i giudici nazionali dello Stato membro ospitante sono tenuti a verificare se la decisione di revocare la garanzia di concessione della cittadinanza di tale Stato membro, che rende definitiva la perdita dello status di cittadino dell'Unione per la persona interessata, sia compatibile con il principio di proporzionalità in considerazione delle conseguenze che essa comporta per la situazione di tale persona.
- 46 Come ricordato al punto 38 della presente sentenza, lo status di cittadino dell'Unione conferito dall'articolo 20, paragrafo 1, TFUE a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri. A tale riguardo, l'articolo 20, paragrafo 2, lettera a), TFUE prevede che i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati e hanno, tra l'altro, il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.
- 47 Orbene, allorché, 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.
- 48 Qualsiasi perdita, anche provvisoria, di tale status implica infatti che la persona interessata sia privata, per un periodo indeterminato, della possibilità di godere di tutti i diritti conferiti da detto status.

- 49 A tale riguardo, occorre ricordare che i principi derivanti dal diritto dell'Unione in ordine alla competenza degli Stati membri in materia di cittadinanza, nonché l'obbligo di questi ultimi di esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione, si applicano tanto allo Stato membro ospitante quanto allo Stato membro della cittadinanza originaria (v., in tal senso, sentenza del 2 marzo 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punto 62).
- 50 Ne consegue che, quando un cittadino di uno Stato membro chiede di rinunciare alla propria cittadinanza al fine di poter ottenere la cittadinanza di un altro Stato membro e continuare così a godere dello status di cittadino dell'Unione, lo Stato membro d'origine non dovrebbe adottare, sulla base di una garanzia prestata da quest'altro Stato membro secondo cui all'interessato sarà concessa la cittadinanza di quest'ultimo, una decisione definitiva di revoca di cittadinanza, senza assicurarsi che tale decisione entri in vigore solo una volta che la nuova cittadinanza sia stata effettivamente acquisita.
- 51 Ciò premesso, in una situazione in cui lo status di cittadino dell'Unione sia già stato provvisoriamente perduto per via del fatto che, nell'ambito di una procedura di naturalizzazione, lo Stato membro d'origine ha revocato la cittadinanza alla persona interessata prima che quest'ultima avesse effettivamente acquisito la cittadinanza dello Stato membro ospitante, l'obbligo di garantire l'effetto utile dell'articolo 20 TFUE grava anzitutto su quest'ultimo Stato membro. Tale obbligo si impone, in particolare, qualora detto Stato membro decida di revocare la garanzia, precedentemente prestata a tale persona, relativa alla concessione della cittadinanza, dal momento che tale decisione può avere l'effetto di rendere definitiva la perdita dello status di cittadino dell'Unione. Una simile decisione può quindi essere adottata solo per motivi legittimi e nel rispetto del principio di proporzionalità.
- 52 A tal proposito, la Corte ha già statuito che è legittimo che uno Stato membro voglia proteggere il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra esso e i propri cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri, che stanno alla base del vincolo di cittadinanza (sentenze del 2 marzo 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punto 51, e del 12 marzo 2019, Tjebbes e a., C-221/17, EU:C:2019:189, punto 33).
- 53 Nel caso di specie, come riferito dal governo austriaco e come risulta dall'articolo 10, paragrafo 3, della legge sulla cittadinanza, tale legge ha segnatamente lo scopo di evitare il possesso, da parte di una stessa persona, di più cittadinanze. L'articolo 20, paragrafo 1, della medesima legge fa parte delle disposizioni intese proprio a raggiungere tale obiettivo.
- 54 A tale riguardo, occorre rilevare, da un lato, che, nell'esercizio della sua competenza a determinare le condizioni per l'acquisizione e la perdita della sua cittadinanza, è legittimo che uno Stato membro, quale la Repubblica d'Austria, ritenga che vadano evitati gli effetti indesiderabili del possesso di più cittadinanze.
- 55 La legittimità, in via di principio, di tale obiettivo è corroborata dall'articolo 15, lettera b), della Convenzione europea sulla cittadinanza, secondo il quale le disposizioni di tale convenzione non limitano il diritto di ciascuno Stato parte di determinare nel proprio diritto interno se l'acquisizione o il mantenimento della sua cittadinanza sono subordinati alla rinuncia o alla perdita di un'altra cittadinanza. Come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 92 delle conclusioni, tale legittimità è ulteriormente confermata dall'articolo 7, paragrafo 2, della Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia, secondo il quale un cittadino di uno Stato

contraente che chieda la naturalizzazione in un paese straniero non perderà la sua cittadinanza, a meno che non acquisisca o gli sia stata accordata la garanzia di acquisire la cittadinanza di tale paese straniero.

- 56 Dall'altro lato, l'articolo 20, paragrafo 2, della legge sulla cittadinanza prevede la revoca della garanzia di concessione della cittadinanza austriaca ove l'interessato cessi di soddisfare anche solo una delle condizioni necessarie per tale concessione. Tra tali condizioni figura quella prevista all'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, di tale legge, secondo cui l'interessato deve garantire, con la condotta sino a quel momento tenuta, di avere un atteggiamento positivo nei confronti della Repubblica d'Austria e di non costituire un pericolo per la tranquillità pubblica, l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza, né di mettere a repentaglio gli altri interessi pubblici tutelati dall'articolo 8, paragrafo 2, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.
- 57 Orbene, la decisione di revocare la garanzia di concessione della cittadinanza per il motivo che l'interessato non ha un atteggiamento positivo nei confronti dello Stato membro di cui intende acquisire la cittadinanza e che il suo comportamento può minacciare l'ordine e la sicurezza pubblici di tale Stato membro è fondata su un motivo di interesse generale (v., per analogia, sentenza del 2 marzo 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punto 51).
- 58 Tuttavia, in considerazione dell'importanza che il diritto primario attribuisce allo status di cittadino dell'Unione che, come ricordato ai punti 38 e 46 della presente sentenza, costituisce lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, le autorità nazionali competenti e i giudici nazionali devono verificare se la decisione di revocare la garanzia di concessione della cittadinanza, ove essa comporti la perdita dello status di cittadino dell'Unione e dei diritti che ne derivano, rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina per la situazione della persona interessata e, se del caso, dei suoi familiari, alla luce del diritto dell'Unione (v., per analogia, sentenze del 2 marzo 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punti 55 e 56, e del 12 marzo 2019, Tjebbes e a., C-221/17, EU:C:2019:189, punto 40).
- 59 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 (v., per analogia, sentenza del 12 marzo 2019, Tjebbes e a., C-221/17, EU:C:2019:189, punto 44).
- 60 A questo proposito, è importante verificare, in particolare, se tale decisione sia giustificata rispetto alla gravità dell'illecito commesso dalla persona interessata nonché alla possibilità per la medesima di recuperare la propria cittadinanza di origine (v., per analogia, sentenza del 2 marzo 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punto 56).
- 61 Nell'ambito di tale esame di proporzionalità, le autorità nazionali competenti e, se del caso, i giudici nazionali sono tenuti ad assicurarsi che una simile decisione sia conforme ai diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea di cui la Corte garantisce il rispetto e, più precisamente, al diritto al rispetto della vita familiare, quale sancito

dall'articolo 7 di tale Carta, se del caso letto in combinato disposto con l'obbligo di tener conto dell'interesse superiore del minore, riconosciuto all'articolo 24, paragrafo 2, di detta Carta (v., per analogia, sentenza del 12 marzo 2019, Tjebbes e a., C-221/17, EU:C:2019:189, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

- 62 Nel caso di specie, per quanto riguarda, in primo luogo, la possibilità per JY di recuperare la cittadinanza estone, il giudice del rinvio dovrà tener conto del fatto che, secondo le indicazioni fornite dal governo estone in udienza, il diritto estone richiede che la persona che ha ottenuto lo scioglimento del rapporto statale con la Repubblica di Estonia, in particolare, risieda per otto anni in tale Stato membro al fine di poter recuperare la cittadinanza di quest'ultimo.
- 63 Va tuttavia sottolineato che non si può impedire a uno Stato membro di revocare la garanzia di concessione della sua cittadinanza per il solo motivo che l'interessato, che non soddisfa più le condizioni necessarie per acquisire tale cittadinanza, solo difficilmente potrà recuperare la cittadinanza del suo Stato membro d'origine (v., per analogia, sentenza del 2 marzo 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punto 57).
- 64 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la gravità degli illeciti commessi da JY, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che a quest'ultima è stato contestato di aver commesso, dopo che le era stata fornita la garanzia che le sarebbe stata concessa la cittadinanza austriaca, 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 commessi tra il 2007 e il 2013, prima che le fosse stata data tale garanzia.
- 65 Da un lato, relativamente a tali otto illeciti amministrativi, si deve rilevare che essi erano noti alla data in cui detta garanzia è stata prestata e non hanno ostato alla concessione della medesima. Pertanto, tali illeciti non possono più essere presi in considerazione per giustificare la decisione di revoca della medesima garanzia.
- 66 Per quanto attiene, dall'altro lato, ai due illeciti amministrativi commessi da JY dopo che le è stata fornita la garanzia di concessione della cittadinanza austriaca, il Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna) ha ritenuto che essi mettessero a repentaglio, rispettivamente, «la tutela della sicurezza stradale» e «in modo particolare la sicurezza degli altri utenti della strada». Secondo il giudice del rinvio, quest'ultimo illecito costituisce una «grave violazione di disposizioni di tutela intese a garantire l'ordine e la sicurezza stradale» e può «di per sé solo dimostrare che non ricorrono le condizioni per la concessione della cittadinanza previste all'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, della legge sulla cittadinanza (...) senza che il valore del tasso alcolemico sia decisivo».
- 67 Il governo austriaco ha riferito, nelle sue osservazioni scritte, che, in forza di una giurisprudenza costante del Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa), nell'ambito della procedura di cui all'articolo 20, paragrafo 2, della legge sulla cittadinanza, in combinato disposto con l'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, della medesima, si deve tener conto del comportamento complessivo del richiedente la cittadinanza, in particolare degli illeciti dallo stesso commessi. La questione dirimente sarebbe quella di stabilire se si tratti di illeciti che autorizzino a ritenere che tale richiedente violerà, anche in futuro, disposizioni essenziali adottate allo scopo di tutelare i rischi per la vita, la salute, la sicurezza o la tranquillità pubblica e l'ordine pubblico, o per tutelare altri interessi giuridici previsti all'articolo 8, paragrafo 2, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

- 68 A tale riguardo, occorre ricordare che, in quanto giustificazione di una decisione che comporta la perdita dello status di cittadino dell'Unione conferito ai cittadini degli Stati membri dall'articolo 20 TFUE, le nozioni di «ordine pubblico» e di «pubblica sicurezza» devono essere intese in senso restrittivo, non potendo la loro portata del resto essere determinata unilateralmente dagli Stati membri senza controllo da parte delle istituzioni dell'Unione (v., per analogia, sentenza del 13 settembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punto 82).
- 69 La Corte ha quindi dichiarato che la nozione di «ordine pubblico» presuppone, in ogni caso, 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. Quanto alla nozione di «pubblica sicurezza», dalla giurisprudenza della Corte risulta che tale nozione comprende la sicurezza interna di uno Stato membro e la sua sicurezza esterna e che, pertanto, il pregiudizio al funzionamento delle istituzioni e dei servizi pubblici essenziali nonché la minaccia riguardante la sopravvivenza della popolazione, così come il rischio di perturbazioni gravi dei rapporti internazionali o della coesistenza pacifica dei popoli, o ancora il pregiudizio agli interessi militari, possono ledere la pubblica sicurezza (sentenza del 13 settembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punto 83 e giurisprudenza ivi citata).
- 70 Nel caso di specie, occorre rilevare che, tenuto conto della natura e della gravità dei due illeciti amministrativi menzionati al punto 66 della presente sentenza nonché del fatto che le nozioni di «ordine pubblico» e di «pubblica sicurezza» vadano intese in senso restrittivo, non risulta che JY rappresenti una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società o una minaccia alla pubblica sicurezza della Repubblica d'Austria. È vero che tali illeciti costituiscono una violazione delle disposizioni relative al codice della strada pregiudizievole per la sicurezza stradale. Tuttavia, sia dalle osservazioni scritte presentate da JY sia dalla risposta del governo austriaco a un quesito posto dalla Corte in udienza risulta che tali due illeciti amministrativi, che, del resto, hanno dato luogo a sanzioni pecuniarie relativamente ridotte pari, rispettivamente, a EUR 112 e a EUR 300, non erano tali da comportare il ritiro della patente di guida di JY e, dunque, da vietare a quest'ultima di guidare un veicolo a motore sulla pubblica via.
- 71 Infrazioni al codice della strada, punibili con semplici sanzioni amministrative, non possono essere considerate idonee a dimostrare che la persona responsabile di tali illeciti costituisca una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblici tale da giustificare che sia resa definitiva la perdita del suo status di cittadino dell'Unione. Ciò è tanto più vero in quanto, nel caso di specie, tali illeciti hanno dato luogo a sanzioni amministrative minori e non hanno privato JY del diritto di continuare a guidare un veicolo a motore sulla pubblica via.
- 72 Occorre aggiungere, per il resto, che, nel caso in cui il giudice del rinvio constati che, conformemente alla garanzia di concessione della cittadinanza austriaca, quest'ultima era già stata concessa all'interessata, illeciti di tal genere non possono, di per sé, dar luogo a una revoca della naturalizzazione.
- 73 Pertanto, in considerazione delle rilevanti conseguenze per la situazione di JY, per quanto riguarda, in particolare, il normale sviluppo della sua vita familiare e professionale, che comporta la decisione di revocare la garanzia di concessione della cittadinanza austriaca, la quale ha l'effetto di rendere definitiva la perdita dello status di cittadino dell'Unione, tale decisione non risulta proporzionata alla gravità degli illeciti commessi da tale persona.

- 74 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione pregiudiziale posta dichiarando che l'articolo 20 TFUE deve essere interpretato nel senso che le autorità nazionali competenti e, se del caso, i giudici nazionali dello Stato membro ospitante sono tenuti a verificare se la decisione di revocare la garanzia di concessione della cittadinanza di tale Stato membro, che rende definitiva la perdita dello status di cittadino dell'Unione per la persona interessata, sia compatibile con il principio di proporzionalità in considerazione delle conseguenze che essa comporta per la situazione di tale persona. Tale requisito di compatibilità con il principio di proporzionalità non è soddisfatto qualora una simile decisione sia motivata da infrazioni di natura amministrativa al codice della strada, che, secondo il diritto nazionale applicabile, danno luogo a una mera sanzione pecuniaria.

Sulle spese

- 75 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

- 1) La situazione di una persona che, avendo la cittadinanza di un solo Stato membro, rinuncia a tale cittadinanza e perde, di conseguenza, il proprio status di cittadino dell'Unione, al fine di ottenere la cittadinanza di un altro Stato membro, a seguito della garanzia fornita da parte delle autorità di quest'ultimo Stato che tale cittadinanza le sarebbe stata concessa, rientra, per la sua natura e le sue conseguenze, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione qualora tale garanzia sia revocata con l'effetto di impedire a tale persona di recuperare lo status di cittadino dell'Unione.**
- 2) L'articolo 20 TFUE deve essere interpretato nel senso che le autorità nazionali competenti e, se del caso, i giudici nazionali dello Stato membro ospitante sono tenuti a verificare se la decisione di revocare la garanzia di concessione della cittadinanza di tale Stato membro, che rende definitiva la perdita dello status di cittadino dell'Unione per la persona interessata, sia compatibile con il principio di proporzionalità in considerazione delle conseguenze che essa comporta per la situazione di tale persona. Tale requisito di compatibilità con il principio di proporzionalità non è soddisfatto qualora una simile decisione sia motivata da infrazioni di natura amministrativa al codice della strada, che, secondo il diritto nazionale applicabile, danno luogo a una mera sanzione pecuniaria.**

Firme