



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MACIEJ SZPUNAR
presentate il 14 dicembre 2023¹

Cause riunite da C-684/22 a C-686/22ⁱ

S.Ö.
contro
Stadt Duisburg (C-684/22)
e
N.Ö.,
M.Ö.
contro
Stadt Wuppertal (C-685/22)
e
M.S.,
S.S.
contro
Stadt Krefeld (C-686/22)

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunale amministrativo di Düsseldorf, Germania)]

«Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell'Unione – Articolo 20 TFUE – Cittadinanza di uno Stato membro e di un paese terzo – Acquisizione della cittadinanza di un paese terzo – Perdita *ipso iure* della cittadinanza dello Stato membro e della cittadinanza dell'Unione – Esame individuale delle conseguenze – Domanda anteriore di mantenimento della cittadinanza»

I. Introduzione

1. In che misura la normativa di uno Stato membro in materia di cittadinanza, la quale prevede che i cittadini di quest'ultimo perdano la loro cittadinanza quando acquistano volontariamente una cittadinanza straniera, a meno che abbiano chiesto e ottenuto l'autorizzazione a mantenere la loro cittadinanza prima di tale acquisto, è conforme all'articolo 20 TFUE?

¹ Lingua originale: il francese.

ⁱ Il nome della presente causa è un nome fittizio. Non corrisponde al nome reale di nessuna delle parti del procedimento.

2. È questo, in sostanza, il problema giuridico che si pone nelle presenti cause e che è oggetto di due questioni pregiudiziali sollevate dal Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunale amministrativo di Düsseldorf, Germania) nell'ambito di controversie vertenti sulla perdita della cittadinanza tedesca.

3. Nel caso di specie, la Corte è chiamata a pronunciarsi nuovamente sulla conformità al diritto dell'Unione di un regime nazionale di decadenza dalla cittadinanza. Infatti, tali cause si collocano nel contesto giurisprudenziale conseguente alle sentenze Rottmann², Tjebbes e a.³, Wiener Landesregierung (Revoca di una garanzia di naturalizzazione)⁴ e Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perdita della cittadinanza danese)⁵.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

4. L'articolo 20, paragrafo 1, TFUE istituisce la cittadinanza dell'Unione e stabilisce che «chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro» è cittadino dell'Unione.

B. Diritto tedesco

5. Lo Staatsangehörigkeitsgesetz (legge sulla cittadinanza)⁶ (in prosieguo: lo «StAG»), in vigore dal 1° gennaio 2000 e applicabile ai procedimenti principali, al suo articolo 25 prevede quanto segue:

«1) Un cittadino tedesco perde la cittadinanza nel momento in cui acquista una cittadinanza straniera, se tale acquisto avviene su richiesta sua o del suo rappresentante legale; tuttavia, il soggetto rappresentato perde la cittadinanza solo qualora ricorrano le condizioni per cui può essere chiesta la revoca della cittadinanza ai sensi dell'articolo 19. La perdita della cittadinanza ai sensi della prima frase non avviene se un cittadino tedesco acquista la cittadinanza di un altro Stato membro dell'Unione europea, della Svizzera o di uno Stato con il quale la Repubblica federale di Germania ha concluso un accordo di diritto internazionale ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 3.

2) Non perde la cittadinanza chi, prima di acquistare la cittadinanza straniera, abbia ottenuto su sua richiesta l'autorizzazione scritta dell'autorità competente a mantenere la cittadinanza. (...) In sede di decisione sulla richiesta di cui alla prima frase, si devono ponderare gli interessi pubblici e privati. Qualora il richiedente risieda abitualmente all'estero, occorre tener conto in particolare del fatto che egli possa dimostrare in modo credibile di aver conservato legami con la Germania».

² Sentenza del 2 marzo 2010 (C-135/08, EU:C:2010:104; in prosieguo: la «sentenza Rottmann»).

³ Sentenza del 12 marzo 2019 (C-221/17; in prosieguo: la «sentenza Tjebbes e a.», EU:C:2019:189).

⁴ Sentenza del 18 gennaio 2022 (C-118/20; in prosieguo: la «sentenza Wiener Landesregierung», EU:C:2022:34).

⁵ Sentenza del 5 settembre 2023 (C-689/21; in prosieguo: la «sentenza Udlændinge- og Integrationsministeriet», EU:C:2023:626).

⁶ Nella sua versione consolidata (*Bundesgesetzblatt*, parte III, n. 102-1), come modificata dall'articolo 1, punto 7, del Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (legge di riforma della disciplina della cittadinanza), del 15 luglio 1999 (BGBl. I, pag. 161).

III. Fatti dei procedimenti principali

6. I fatti rilevanti dei procedimenti principali, quali emergono dalle decisioni di rinvio, possono essere riassunti nei termini seguenti.

7. S.Ö., ricorrente nel procedimento principale nella causa C-684/22, nato in Turchia nel 1966, è entrato nel territorio tedesco nel 1990. È coniugato e padre di tre figli. Il 10 maggio 1999 ha acquisito la cittadinanza tedesca per naturalizzazione e il 13 settembre 1999 gli è stata revocata la cittadinanza turca.

8. Il 25 maggio 2018, nell'ambito di una domanda di un documento di viaggio per suo figlio, S.Ö. ha dichiarato di aver riacquisito la cittadinanza turca il 12 novembre 1999. A tale riguardo, egli ha presentato un certificato del Ministero dell'Interno turco del 27 febbraio 2019 e un estratto del registro di stato civile del 6 novembre 2018, secondo i quali egli aveva chiesto, il 13 settembre 1999, la propria reintegrazione nella cittadinanza turca, che gli era stata accordata con decisione del Consiglio dei Ministri del 12 novembre 1999.

9. Poiché le autorità tedesche avevano espresso seri dubbi sul fatto che il figlio di S.Ö. possedesse la cittadinanza tedesca, S.Ö. ha chiesto, il 25 aprile 2019, all'autorità della città di S. preposta alla naturalizzazione il rilascio di un certificato di cittadinanza per poter documentare il mantenimento da parte sua della cittadinanza tedesca. Egli si è poi trasferito nel circondario della città di Duisburg (Germania).

10. M.Ö. e N.Ö., ricorrenti nel procedimento principale nella causa C-685/22, nati rispettivamente nel 1959 e nel 1970, sono entrati nel territorio tedesco nel 1974. Entrambi hanno acquisito la cittadinanza tedesca per naturalizzazione il 27 agosto 1999 e la cittadinanza turca è stata loro revocata il 2 settembre 1999.

11. Il 1° settembre 2005, nell'ambito di un colloquio con i servizi della città di Wuppertal (Germania), essi hanno dichiarato di aver riacquisito la cittadinanza turca il 24 novembre 2000. A tale riguardo, hanno presentato un certificato del Consolato generale turco, situato a E., del 31 agosto 2005, secondo cui gli stessi avevano chiesto, il 2 settembre 1999, di riacquistare la cittadinanza turca, che era stata loro accordata con decisione del Consiglio dei Ministri del 24 novembre 2000. Con lettera del 1° dicembre 2016, i ricorrenti hanno presentato alla città di Wuppertal un estratto del registro di stato civile turco da cui risulta che il loro riacquisto della cittadinanza turca era già avvenuto per effetto di una decisione del Consiglio dei Ministri del 1° novembre 1999.

12. Nell'agosto 2020 la città di Wuppertal ha informato M.Ö. e N.Ö. che, poiché esisteva una sufficiente probabilità che la data dell'estratto del registro civile turco fosse stata manipolata, tale estratto non poteva avere alcun valore probatorio al di là del riacquisto della cittadinanza turca.

13. I coniugi M.S. e S.S., ricorrenti nel procedimento principale nella causa C-686/22, nati nel 1965 e nel 1971, sono entrati nel territorio tedesco, rispettivamente, nel 1981 e nel 1989. Entrambi hanno acquisito la cittadinanza tedesca per naturalizzazione il 10 giugno 1999 e in seguito la cittadinanza turca è stata loro revocata.

14. Nel momento in cui hanno chiesto la revoca della loro cittadinanza turca al fine di soddisfare una delle condizioni necessarie per la naturalizzazione come cittadini tedeschi, M.S. e S.S. hanno anche chiesto alle autorità turche di riottenere la cittadinanza turca una volta che la cittadinanza

tedesca fosse stata loro concessa. Essi erano stati informati, in base alla normativa tedesca allora vigente, della possibilità di riottenere la cittadinanza turca senza perdere per questo la cittadinanza tedesca. A tal fine, hanno presentato un estratto del registro di stato civile turco da cui risulta che essi avevano riacquisito la cittadinanza turca il 9 agosto 1999 per effetto di una decisione del Consiglio dei Ministri.

15. Il 19 dicembre 2017 M.S. e S.S. hanno chiesto alla città di Krefeld (Germania) di accertare che essi possedevano la cittadinanza tedesca. Benché il 24 agosto 2018 la città di Krefeld avesse rilasciato loro un certificato di cittadinanza, la mancanza di un numero di decisione del Consiglio dei Ministri sul registro di stato civile turco l'ha indotta a riaprire il procedimento.

16. Con provvedimenti di polizia amministrativa⁷, le resistenti nei procedimenti principali hanno accertato, ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 1, dello StAG, che S.Ö., M.Ö., N.Ö., M.S. e S.S. (in prosieguo, congiuntamente: i «ricorrenti nei procedimenti principali») non avevano più la cittadinanza tedesca⁸. Infatti, esse hanno ritenuto che il riacquisto della cittadinanza turca avesse avuto luogo dopo il 1° gennaio 2000 e avesse comportato la perdita automatica della cittadinanza tedesca, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, punto 2, e dell'articolo 25, paragrafo 1, prima frase, dello StAG. Ciò non sarebbe avvenuto se tale riacquisto avesse avuto luogo prima del 31 dicembre 1999, in quanto l'articolo 25, paragrafo 1, prima frase, del Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (legge sulla cittadinanza), del 22 luglio 1913 (in prosieguo: il «RuStAG»)⁹, che era precedentemente applicabile, prevedeva che la perdita della cittadinanza tedesca avvenisse soltanto per i tedeschi residenti all'estero. Tuttavia, i ricorrenti nei procedimenti principali non avrebbero dimostrato di aver riacquisito la cittadinanza turca prima del 1° gennaio 2000.

17. I ricorrenti nei procedimenti principali hanno quindi proposto ricorso avverso tali provvedimenti di polizia amministrativa dinanzi al Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunale amministrativo di Düsseldorf), giudice del rinvio.

IV. Questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

18. Nelle sue tre domande di pronuncia pregiudiziale, il giudice del rinvio afferma che l'articolo 25 dello StAG, in vigore dal 1° gennaio 2000, è applicabile ai ricorrenti nei procedimenti principali in quanto essi hanno acquisito nuovamente la cittadinanza turca dopo l'entrata in vigore della nuova versione della legge. Tale giudice osserva che gli estratti del registro di stato civile presentati dai ricorrenti per dimostrare che così non è non hanno alcun valore probatorio. Inoltre, esso rileva che i ricorrenti nei procedimenti principali non hanno chiesto l'autorizzazione a mantenere la cittadinanza tedesca, di cui all'articolo 25, paragrafo 2, prima frase, dello StAG prima di acquisire nuovamente la cittadinanza turca.

19. A tale riguardo, il giudice del rinvio afferma che, secondo la giurisprudenza nazionale, l'articolo 25, paragrafo 1, prima frase, dello StAG è conforme al diritto dell'Unione in quanto l'interessato può presentare, ai sensi del paragrafo 2, prima frase, di tale articolo, una richiesta di

⁷ Adottati dalle città di cui trattasi nei tre procedimenti principali, rispettivamente, il 13 settembre 2019, il 24 febbraio 2021 e il 12 febbraio 2021.

⁸ Ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 1, dello StAG, «[l]e autorità competenti in materia di cittadinanza accertano su richiesta il possesso o meno della cittadinanza tedesca qualora sia dimostrato in modo credibile un legittimo interesse. Tale accertamento è vincolante in tutte le questioni per le quali il possesso o meno della cittadinanza tedesca è giuridicamente rilevante. In presenza di un interesse pubblico, l'accertamento può essere effettuato anche d'ufficio».

⁹ RGBL., pag. 583.

autorizzazione al mantenimento della cittadinanza tedesca; nell'ambito di tale procedura, è espressamente previsto un esame individuale delle conseguenze della perdita della cittadinanza sulla situazione dell'interessato.

20. Tuttavia, il giudice del rinvio nutre dubbi su detta conformità al diritto dell'Unione. Infatti, esso osserva che, nell'ipotesi in cui la procedura di autorizzazione preventiva al mantenimento della cittadinanza di cui all'articolo 25, paragrafo 2, dello StAG (in prosieguo: la «procedura di autorizzazione preventiva») non venga avviata, da tale disposizione risulterebbe che la perdita della cittadinanza e, pertanto, la perdita della cittadinanza dell'Unione per le persone che non hanno la cittadinanza di un altro Stato membro avviene automaticamente, senza alcun esame individuale. Tale giudice precisa che il diritto tedesco non prevede alcuna possibilità di esame incidentale delle conseguenze derivanti dalla perdita della cittadinanza tedesca dopo che tale perdita sia avvenuta. In un caso del genere, l'unico modo per gli interessati di acquisire, senza effetto retroattivo, la cittadinanza tedesca sarebbe quello di presentare una nuova domanda di naturalizzazione.

21. Inoltre, pur rilevando che, conformemente al testo dell'articolo 25, paragrafo 2, dello StAG, una richiesta di autorizzazione a mantenere la cittadinanza offre la possibilità di tenere conto dei requisiti del diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte, poiché è in considerazione di questi ultimi che gli interessi pubblici e privati devono essere ponderati in sede di decisione su una tale richiesta, il giudice del rinvio osserva che, in pratica, le conseguenze derivanti dalla perdita dello status di cittadino dell'Unione non sono tuttavia esaminate dalle autorità amministrative e nella giurisprudenza nazionale. Infatti, l'autorizzazione a mantenere la cittadinanza sarebbe concessa soltanto in presenza di un particolare interesse all'acquisto di una cittadinanza straniera mantenendo al contempo la cittadinanza tedesca.

22. È in tale contesto che il Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunale amministrativo di Düsseldorf), con decisioni del 3 novembre 2022, pervenute in cancelleria l'8 novembre 2022, ha deciso di sospendere i tre procedimenti principali e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se l'articolo 20 TFUE osti a una normativa che prevede, in caso di acquisto volontario della cittadinanza (non privilegiata) di uno Stato terzo, la perdita *ipso iure* della cittadinanza dello Stato membro e, di conseguenza, della cittadinanza dell'Unione, se un esame individuale delle conseguenze di detta perdita è previsto solo nel caso in cui il cittadino straniero interessato abbia precedentemente presentato una domanda per ottenere il rilascio di un'autorizzazione a mantenere la cittadinanza e tale domanda sia stata accolta prima dell'acquisto della cittadinanza straniera.
- 2) In caso di risposta negativa alla prima questione: se l'articolo 20 TFUE debba essere interpretato nel senso che, nell'ambito della procedura per il rilascio dell'autorizzazione a mantenere la cittadinanza, non possono essere stabilite condizioni che conducano, in ultima analisi, ad omettere o a sostituire con altri requisiti la valutazione della situazione individuale dell'interessato e della sua famiglia in relazione alle conseguenze della perdita dello status di cittadino dell'Unione».

23. Con decisione del 7 dicembre 2022, le cause da C-684/22 a C-686/22 sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento nonché della sentenza.

24. Hanno presentato osservazioni scritte, nella causa C-686/22, i ricorrenti nei procedimenti principali, la città di Krefeld, i governi tedesco ed estone nonché la Commissione europea e, nelle cause C-684/22 e C-685/22, i medesimi governi e la Commissione. La Corte ha deciso di non tenere un'udienza nelle presenti cause.

V. Analisi

25. Con le due questioni oggetto dei presenti rinvii pregiudiziali, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 20 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta alla normativa di uno Stato membro che prevede che i suoi cittadini, in caso di acquisto volontario della cittadinanza di un paese terzo, perdano *ipso iure* la cittadinanza di tale Stato membro, il che comporta, per gli individui che non sono anche cittadini di un altro Stato membro, la perdita del loro status di cittadini dell'Unione e dei diritti ad esso connessi, a meno che gli interessati ottengano l'autorizzazione a mantenere tale cittadinanza prima dell'acquisto della cittadinanza del paese terzo e, in sede di esame della domanda volta ad ottenere tale autorizzazione, le autorità nazionali effettuino un esame individuale della situazione degli interessati che ponderi gli interessi pubblici e privati a che la cittadinanza dello Stato membro sia mantenuta.

26. Al fine di proporre una risposta utile a tale questione, occorre, in via preliminare, evidenziare alcuni elementi che risultano pacifici dalla lettura delle decisioni di rinvio.

27. In primo luogo, per quanto riguarda la situazione dei ricorrenti nei procedimenti principali, il giudice del rinvio afferma che essi sono entrati nel territorio tedesco nel corso degli anni 70, 80 e 90 e vi risiedono da allora. Nel 1999 hanno acquisito la cittadinanza tedesca per naturalizzazione rinunciando alla cittadinanza turca, che in seguito è stata loro revocata. Come osserva il giudice del rinvio, i ricorrenti nei procedimenti principali, consigliati correttamente alla luce della normativa tedesca allora in vigore, nel senso che potevano riacquistare la cittadinanza turca senza perdere per questo la cittadinanza tedesca, hanno chiesto volontariamente il riacquisto della cittadinanza turca nel momento in cui tale cittadinanza è stata loro revocata. Diversi anni dopo, le autorità competenti hanno constatato che i ricorrenti nei procedimenti principali avevano riacquisito la cittadinanza turca dopo aver presentato una domanda in tal senso e che, di conseguenza, conformemente alla normativa tedesca in vigore dal 1° gennaio 2000, essi avevano perso *ipso iure* la cittadinanza tedesca e, pertanto, il loro status di cittadini dell'Unione¹⁰. Inoltre, poiché, conformemente a tale normativa, i ricorrenti nei procedimenti principali non avevano chiesto – e ottenuto – l'autorizzazione delle autorità competenti a mantenere la cittadinanza tedesca prima di riacquistare la cittadinanza turca, essi non potevano beneficiare dell'esame individuale previsto nell'ambito di detta domanda, volto a ponderare gli interessi pubblici e privati al mantenimento della cittadinanza tedesca.

28. In secondo luogo, per quanto riguarda la normativa di cui trattasi, il giudice del rinvio afferma, anzitutto, che l'articolo 25, paragrafo 1, dello StAG, in vigore dal 1° gennaio 2000, prevede che un cittadino tedesco perda la propria cittadinanza nel momento in cui acquista una cittadinanza straniera qualora tale acquisto avvenga su sua richiesta. Tuttavia, ai sensi del paragrafo 2 di detto articolo, tale cittadino può mantenere la propria cittadinanza se, prima di acquisire la cittadinanza

¹⁰ Per completezza, desidero rilevare che gli autori della dottrina spiegano che tale riforma del RuStAG ha introdotto elementi di *ius soli* e ha facilitato l'acquisto della cittadinanza tedesca per i residenti stranieri in Germania e, in particolare, per i loro figli nati in tale Stato membro. Tali autori precisano che, dall'entrata in vigore di detta normativa, sono state apportate modifiche nel 2004, 2007, 2009, 2014 e 2019. V., in particolare, Farahat, A. e Hailbronner, K., *Report on Citizenship Law: Germany*, RSCAS/GLOBALCIT-CR 2020/5, European University Institute, Country Report 2020/05, marzo 2020, pag. 33.

straniera, abbia ottenuto su sua richiesta un'autorizzazione scritta dell'autorità competente a tale riguardo. La medesima disposizione stabilisce altresì che, in sede di decisione su detta richiesta, si devono ponderare gli interessi pubblici e privati.

29. Inoltre, tale giudice osserva che tanto l'acquisto per naturalizzazione della cittadinanza tedesca da parte dei ricorrenti nei procedimenti principali quanto la presentazione della loro domanda di riacquisto della cittadinanza turca hanno avuto luogo *prima* del 1° gennaio 2000, data di entrata in vigore dell'articolo 25 dello StAG¹¹. Esso precisa che tale disposizione è applicabile nei loro confronti, in quanto essi hanno riacquisito la cittadinanza turca *dopo* detta data, spiegando che i documenti da essi presentati per dimostrare che così non è non hanno alcun valore probatorio¹².

30. Infine, il giudice del rinvio osserva che i ricorrenti nei procedimenti principali non hanno presentato una domanda – e, quindi, non hanno ottenuto un'autorizzazione – al fine di mantenere la cittadinanza prima del riacquisto della cittadinanza turca, come previsto all'articolo 25, paragrafo 2, dello StAG. Di conseguenza, la perdita della loro cittadinanza tedesca e, pertanto, del loro status di cittadini dell'Unione è avvenuta in modo *automatico*, senza che essi abbiano potuto beneficiare dell'esame individuale della loro situazione.

31. È questo il problema giuridico che sta al centro delle presenti cause e che affronterò nelle presenti conclusioni. Nelle considerazioni seguenti, esporrò a grandi linee la giurisprudenza della Corte relativa alla perdita dello status di cittadino dell'Unione, nonché i principi che ne derivano (sezione A) e che occorre applicare alle presenti fattispecie (sezione B).

A. Sui principi derivanti dalla giurisprudenza della Corte

1. Dalla sentenza Rottmann alla sentenza Wiener Landesregierung passando per la sentenza Tjebbes e a.

32. Nelle mie conclusioni nella causa Udlændinge- og Integrationsministeriet, ho sottolineato che il filo conduttore risultante dalla giurisprudenza che ho analizzato, derivante dalle sentenze Rottmann, Tjebbes e a. e Wiener Landesregierung, è costituito essenzialmente da due principi giurisprudenziali¹³.

¹¹ L'acquisto della cittadinanza tedesca è quindi avvenuto ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 1, prima frase, del RuStAG, in vigore fino al 31 dicembre 1999, che prevedeva l'«Inlandsklausel» (in prosieguo: la «clausola relativa al territorio nazionale»), secondo cui la perdita della cittadinanza tedesca avveniva soltanto quando il cittadino tedesco interessato non aveva «il domicilio o la residenza permanente nel territorio tedesco». Tale clausola è stata abolita nell'articolo 25 dello StAG. La Commissione, nelle sue osservazioni, fa riferimento alla relazione illustrativa del progetto di legge di riforma della disciplina della cittadinanza del 15 luglio 1999 [documento (“Drucksache”) 14/533 del Bundestag tedesco del 16 marzo 1999, pag. 15], secondo cui «[t]ale “clausola relativa al territorio nazionale” è spesso utilizzata per aggirare il principio consistente nell'evitare la cittadinanza plurima al momento della naturalizzazione: la cittadinanza straniera abbandonata prima della naturalizzazione è riacquisita senza sanzione dopo la naturalizzazione. L'abolizione della “clausola relativa al territorio nazionale” elimina tale possibilità di abuso». V., a questo proposito, in particolare, McFadden, S.W., «German Citizenship Law and the Turkish diaspora», *German Law Journal*, 2019, n. 20, pag. 72 e, in particolare, pagg. da 74 a 78; Falcke, S., e Vink, M., «Closing a Backdoor to Dual Citizenship: The German Citizenship Law Reform of 2000 and the Abolishment of the “Domestic Clause”», *Frontiers in Sociology*, 2020, vol. 5, pag. 1 e, in particolare, pagg. da 3 a 5, e Bouche, N., «La réforme de 1999 du droit allemand de la nationalité», *Revue internationale de droit comparé*, 2002, vol. 54(4), pag. 1035.

¹² V. paragrafo 18 delle presenti conclusioni.

¹³ C-689/21, EU:C:2023:53. Per brevità, mi limito a rinviare, per un'esposizione di tale giurisprudenza, ai paragrafi da 29 a 43 di dette conclusioni.

33. Secondo il primo principio, sebbene la determinazione dei «modi di acquisto e di perdita della cittadinanza» rientri nella competenza di ciascuno Stato membro, tale competenza deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione¹⁴. Per quanto riguarda tale principio, sancito nella sentenza Micheletti e a.¹⁵ e poi chiarito e confermato nella sentenza Rottmann¹⁶, occorre distinguere l'esistenza di detta competenza esclusiva degli Stati membri *dal suo esercizio* nel rispetto dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

34. Inoltre, detta competenza non è mai stata rimessa in discussione dalla Corte e «l'acquisto e la perdita della cittadinanza nazionale (e, quindi, della cittadinanza dell'Unione) di per sé non sono disciplinati dal diritto [dell'Unione], ma le condizioni di acquisto e di perdita di tale cittadinanza devono essere compatibili con le norme [del diritto dell'Unione] e rispettare i diritti del cittadino [dell'Unione]»¹⁷. Pertanto, il fatto che una materia rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in una situazione che rientra manifestamente nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, la normativa nazionale di cui trattasi debba rispettare quest'ultimo¹⁸. Infatti, l'articolo 20 TFUE non può essere privato del suo effetto utile e, pertanto, i diritti che esso conferisce ai cittadini dell'Unione non possono essere violati dall'adozione di una normativa nazionale che non rispetti il diritto dell'Unione e, in particolare, i principi tratti dalla giurisprudenza della Corte in tale materia¹⁹.

35. Il secondo principio, sancito dalla Corte nella sentenza Rottmann²⁰ e poi confermato nella sua giurisprudenza successiva, è quello secondo cui, quando si tratti di cittadini dell'Unione, l'esercizio della competenza degli Stati membri, qualora incida sui diritti conferiti e tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione, è soggetto al controllo giurisdizionale alla luce del diritto dell'Unione e, in particolare, alla luce del principio di proporzionalità²¹. In altri termini, una normativa nazionale, affinché sia conforme al diritto dell'Unione, può prevedere la perdita dello status di cittadino dell'Unione soltanto per motivi legittimi e nel rispetto di detto principio. Dalla giurisprudenza risulta inoltre che, nel contesto del rispetto del principio di proporzionalità, occorre prendere in considerazione diversi elementi. Anzitutto, l'obbligo di effettuare l'esame individuale delle conseguenze che la perdita dello status di cittadino dell'Unione comporta per l'interessato e, se del caso, per i suoi familiari, per quanto riguarda la perdita dei diritti di cui gode ogni cittadino dell'Unione²²; inoltre, il requisito della conformità di tali conseguenze ai diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») ²³ e, infine, in caso di perdita *ipso iure* della cittadinanza che comporti la

¹⁴ V., in tal senso, sentenze Rottmann, punto 45; Tjebbes e a., punto 32; Wiener Landesregierung, punti 37 e 51, nonché Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 30 e giurisprudenza ivi citata. Si tratta infatti dell'applicazione di un principio fondamentale del diritto dell'Unione nel campo della cittadinanza dell'Unione. V. altresì, a tale riguardo, la giurisprudenza citata al punto 41 della sentenza Rottmann.

¹⁵ Sentenza del 7 luglio 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295, punto 10).

¹⁶ Punti 41, 42 e 45.

¹⁷ V. conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nella causa Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, paragrafi 23, 24 e 26). Di conseguenza, secondo tale avvocato generale, non si tratta né di dedurre da detto principio l'impossibilità assoluta di revocare la cittadinanza nel caso in cui la perdita di quest'ultima comporti la perdita dello status di cittadino dell'Unione, né di ritenere che i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza di uno Stato membro da quest'ultimo determinati sfuggano al controllo del diritto dell'Unione.

¹⁸ Sentenza Rottmann, punto 41.

¹⁹ V., a tale riguardo, sentenze Rottmann, punti 39, da 41 a 43, 45, 48, 56, 55 e 59; Tjebbes e a., punti 30, 32, da 40 a 42 e 45, nonché Wiener Landesregierung, punti 44, 59, 61 e 73.

²⁰ Punti 48, 55 e 56.

²¹ Sentenze Tjebbes e a., punto 40; Wiener Landesregierung, punto 58, nonché Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 38.

²² Sentenze Rottmann, punti 55 e 56; Tjebbes e a., punto 41; Wiener Landesregierung, punto 59, nonché Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 39.

²³ Sentenze Tjebbes e a., punto 45; Wiener Landesregierung, punto 61, nonché Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 55.

perdita dello status di cittadino dell'Unione, l'obbligo di esaminare, in via incidentale, la proporzionalità delle conseguenze di tale perdita e, se del caso, di consentire all'interessato di mantenere la propria cittadinanza o di riacquistarla *ex tunc*²⁴.

36. Per quanto riguarda, in particolare, quest'ultimo elemento, la sentenza Udlændinge- og Integrationsministeriet mi sembra particolarmente rilevante, in quanto si tratta della prima volta che la Corte si è pronunciata sul termine entro il quale è possibile presentare una domanda di mantenimento o di riacquisto della cittadinanza di uno Stato membro.

2. La sentenza Udlændinge- og Integrationsministeriet

37. Nella causa che ha dato luogo alla sentenza Udlændinge- og Integrationsministeriet²⁵, un organo giurisdizionale danese chiedeva se la normativa nazionale sulla cittadinanza fosse conforme all'articolo 20 TFUE in combinato disposto con l'articolo 7 della Carta.

38. Nella sua sentenza, la Corte ha confermato la propria giurisprudenza precedente. Essa ha infatti sottolineato che, quando la perdita della cittadinanza di uno Stato membro avviene *ipso iure* ad una determinata età e comporta la perdita dello status di cittadino dell'Unione e dei diritti che ne derivano, le autorità e i giudici nazionali competenti devono poter esaminare le conseguenze di tale perdita di cittadinanza alla luce del diritto dell'Unione e, se del caso, consentire a tale persona di mantenere la propria cittadinanza o di riacquistarla *ex tunc*²⁶.

39. In particolare, per quanto riguarda il termine per la presentazione di una domanda diretta ad un siffatto esame ai fini del mantenimento o del riacquisto della cittadinanza, la Corte ha precisato che, in assenza di un termine preciso fissato a tal fine dal diritto dell'Unione, spetta a ciascuno Stato membro stabilire le modalità procedurali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, purché tali modalità rispettino, in particolare, il principio di effettività in quanto non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione. A questo proposito, gli Stati membri possono esigere, in nome del principio della certezza del diritto, che tale domanda sia presentata alle autorità competenti entro un termine ragionevole²⁷.

40. Tuttavia, la Corte ha altresì precisato che, in considerazione delle gravi conseguenze derivanti dalla perdita della cittadinanza di uno Stato membro, qualora essa comporti la perdita dello status di cittadino dell'Unione, per l'esercizio effettivo dei diritti che quest'ultimo trae dall'articolo 20 TFUE, non possono essere considerate conformi al principio di effettività norme o prassi nazionali che possano avere l'effetto di impedire alla persona interessata di chiedere che sia esaminata la proporzionalità di dette conseguenze alla luce del diritto dell'Unione. Pertanto, la Corte ha dichiarato che, qualora tale persona non sia stata debitamente informata del diritto di

²⁴ Sentenze Tjebbes e a., punto 42, e Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 40.

²⁵ Si ricorda che la causa che ha dato luogo a tale sentenza riguardava la situazione di una cittadina nata negli Stati Uniti d'America da una madre danese e da un padre americano, la quale possedeva, sin dalla nascita, la doppia cittadinanza danese e americana. Dopo aver compiuto ventidue anni, ella aveva presentato all'Udlændinge- og Integrationsministeriet (Ministero dell'Immigrazione e dell'Integrazione, Danimarca) una domanda di mantenimento della sua cittadinanza danese. Con decisione del ministero competente, la stessa è stata informata di aver perso la cittadinanza danese all'età di ventidue anni e del fatto che il mantenimento della sua cittadinanza avrebbe potuto essere concesso soltanto qualora ella avesse presentato la propria domanda prima del compimento di detta età.

²⁶ Sentenza Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 40 e giurisprudenza ivi citata.

²⁷ Sentenza Udlændinge- og Integrationsministeriet, punti 41 e 43, nonché giurisprudenza ivi citata.

chiedere un siffatto esame e del termine entro il quale essa doveva presentare una siffatta domanda, la sua domanda non può essere considerata irricevibile per il motivo che tale termine è scaduto²⁸.

41. È dunque alla luce di tali principi giurisprudenziali che deve essere esaminata la perdita della cittadinanza prevista dalla normativa di cui trattasi nei procedimenti principali, che comporta la perdita dello status di cittadino dell'Unione.

B. Sull'applicazione dei principi giurisprudenziali nel caso di specie

42. Ricordo anzitutto che la Corte ha più volte dichiarato che l'articolo 20 TFUE conferisce a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro lo status di cittadino dell'Unione, il quale è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri²⁹. Ciò significa, da un lato, che la cittadinanza di uno Stato membro è la condizione preliminare per poter godere dello status di cittadino dell'Unione a cui sono ricollegati tutti i doveri e i diritti contemplati dal Trattato FUE³⁰ e, dall'altro, che, in situazioni come quelle di cui ai procedimenti principali, la perdita di tale status costituisce il collegamento con il diritto dell'Unione.

43. Nel caso di specie, il giudice del rinvio osserva che il riacquisto della cittadinanza turca da parte dei ricorrenti nei procedimenti principali è avvenuto dopo l'entrata in vigore dell'articolo 25 dello StAG, con la conseguenza che essi hanno perso automaticamente la cittadinanza tedesca e, pertanto, lo status di cittadini dell'Unione³¹.

44. È quindi evidente che la perdita della cittadinanza di uno Stato membro da parte di cittadini dell'Unione che, come i ricorrenti nei procedimenti principali, possiedono la cittadinanza di un solo Stato membro e che, a causa di tale perdita, si ritrovano senza lo status conferito dall'articolo 20 TFUE e i diritti a esso correlati, ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione³². Pertanto, secondo la costante giurisprudenza della Corte, gli Stati membri, nell'esercizio della loro competenza in materia di cittadinanza, devono rispettare il diritto dell'Unione e, in particolare, il principio di proporzionalità³³.

1. Sulla legittimità del motivo di interesse generale perseguito dall'articolo 25 dello StAG

45. Ricordo che la Corte ha già dichiarato che è legittimo che uno Stato membro voglia tutelare il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra esso e i suoi cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri, che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza³⁴. Essa ha affermato che è altresì legittimo per uno Stato membro, nell'esercizio della propria competenza a definire i

²⁸ Sentenza Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 48 e giurisprudenza ivi citata.

²⁹ V., in particolare, sentenze del 20 settembre 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punto 31), e Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 29 e giurisprudenza ivi citata.

³⁰ Articolo 20, paragrafo 2, primo comma, TFUE.

³¹ V. paragrafi da 28 a 31 delle presenti conclusioni.

³² Sentenza Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 30 e giurisprudenza ivi citata.

³³ Sentenza Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 30 e giurisprudenza ivi citata.

³⁴ Sentenze Rottmann, punto 51; Tjebbes e a., punto 33; Wiener Landesregierung, punto 52, e Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 31.

modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, considerare che la cittadinanza sia espressione di un legame effettivo tra se stesso e i propri cittadini e collegare, di conseguenza, all'assenza o alla cessazione di un siffatto legame effettivo la perdita della sua cittadinanza³⁵.

46. Nel caso di specie, ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 1, dello StAG, i cittadini tedeschi perdono *ipso iure* la loro cittadinanza nel momento in cui acquistano volontariamente la cittadinanza di un paese terzo, a meno che ottengano l'autorizzazione a mantenere la loro cittadinanza prima dell'acquisto della cittadinanza straniera.

47. Osservo che il giudice del rinvio non spiega, al di là della menzione, nella sua esposizione del contesto normativo, dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), della Convenzione europea sulla cittadinanza³⁶, il motivo o i motivi di interesse generale perseguiti dall'articolo 25, paragrafo 1, dello StAG. Tuttavia, poiché detta disposizione può essere conforme al diritto dell'Unione soltanto se persegue un obiettivo legittimo di interesse generale, occorre esaminarla alla luce delle osservazioni del governo tedesco.

48. Come hanno affermato la città di Krefeld e tale governo e come risulta dalla relazione illustrativa della legge di riforma della disciplina della cittadinanza del 15 luglio 1999, l'articolo 25 dello StAG mira, in particolare, a prevenire la cittadinanza plurima³⁷. Il governo tedesco precisa, inoltre, che la giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale, Germania) ha ritenuto che la scelta del legislatore di opporsi alla cittadinanza plurima *illimitata* non sia censurabile³⁸.

49. A questo proposito, non vi è dubbio che una disciplina come quella prevista in detta disposizione rientra nell'esercizio della competenza degli Stati membri relativa alla determinazione delle condizioni per l'acquisto e la perdita della cittadinanza e che, nell'ambito dell'esercizio di tale competenza, è legittimo che uno Stato membro, come la Repubblica federale di Germania, ritenga che vadano evitati, in determinati casi, gli effetti del possesso di più cittadinanze³⁹.

50. La legittimità, in linea di principio, di tale obiettivo è confermata dall'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), della Convenzione europea sulla cittadinanza, ai sensi del quale uno Stato parte non può prevedere nella propria normativa nazionale la perdita della cittadinanza *ipso iure* o per sua

³⁵ Sentenze Tjebbes e a., punto 35, e Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 32.

³⁶ Convenzione europea sulla cittadinanza, adottata il 6 novembre 1997 nell'ambito del Consiglio d'Europa ed entrata in vigore il 1° marzo 2000. Tale convenzione è applicabile alla Germania dal 1° settembre 2005. Ai sensi del suo articolo 7, paragrafo 1, lettera a), «[u]no Stato parte non può prevedere nella propria normativa nazionale la perdita della cittadinanza *ipso iure* o per sua iniziativa, tranne nei seguenti casi: a) acquisto volontario di un'altra cittadinanza».

³⁷ Per quanto riguarda tale obiettivo, sebbene la cittadinanza plurima sia destinata ad essere un'eccezione, la dottrina sottolinea che la doppia cittadinanza è oggi ammessa più generalmente. Secondo tali autori, «in pratica, vi è stato un notevole aumento delle naturalizzazioni in riconoscimento della doppia cittadinanza» (traduzione libera). V., a tale riguardo, Farahat, A. e Hailbronner, K., op. cit., pagg. 9, 18 e 32. Inoltre, dalle decisioni di rinvio risulta che la Convenzione del 6 maggio 1963 sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima, entrata in vigore per la Repubblica federale di Germania il 18 dicembre 1969, non trova più applicazione a partire dal 21 dicembre 2002 a seguito di denuncia. A questo proposito, detti autori spiegano che la riforma del RuStAG era accompagnata dalla decisione di rinunciare a tale convenzione, che prevede soltanto un'accettazione limitata della doppia cittadinanza.

³⁸ Il governo tedesco cita la decisione dell'8 dicembre 2006, 2 BvR 1339/06, DE:BVerfG:2006:rk20061208.2bvr133906, punto 14. Tale governo afferma che risulta anche dalla giurisprudenza nazionale che, dopo la riforma del RuStAG, l'abolizione della cittadinanza plurima non è più prioritaria. V. Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale), sentenza del 10 aprile 2008, 5 C 28.07, DE:BVerwG:2008:100408U5C28.07.0, punto 21.

³⁹ V., in tal senso, sentenze Tjebbes e a., punto 34, e Wiener Landesregierung, punto 54. Sebbene la Corte utilizzi, nella sua giurisprudenza, l'espressione «effetti indesiderabili», confesso di nutrire dubbi sull'opportunità di qualificare, in generale, come effetti «indesiderabili» le conseguenze del possesso, da parte di un cittadino di uno Stato membro, di più cittadinanze.

iniziativa, tranne, in particolare, nel caso di *acquisto volontario* di un'altra cittadinanza⁴⁰. Secondo la relazione esplicativa di tale convenzione, la questione se le persone che acquisiscono volontariamente un'altra cittadinanza siano autorizzate a mantenere la loro cittadinanza precedente dipende dalla situazione particolare di ciascuno Stato⁴¹.

51. A questo proposito, rilevo che il diritto dell'Unione non osta a che uno Stato membro preveda che la valutazione della sussistenza o dell'assenza di un collegamento effettivo con esso si basi sulla presa in considerazione di un criterio, come quello di cui all'articolo 25, paragrafo 1, dello StAG, fondato sull'acquisto volontario della cittadinanza di un paese terzo da parte della persona interessata, né a che, in un contesto legislativo volto, in linea di principio, ad evitare la cittadinanza plurima, tale Stato membro esiga che detta persona segua una procedura specifica, come quella di cui all'articolo 25, paragrafo 2, dello StAG, quando intende mantenere la cittadinanza tedesca.

52. Ciò premesso, ritengo, al pari dei governi tedesco ed estone nonché della Commissione, che, nelle circostanze dei procedimenti principali, il diritto dell'Unione non osti, in linea di principio, a che, nelle situazioni di cui all'articolo 25 dello StAG, uno Stato membro preveda, per motivi di interesse generale, la perdita *ipso iure* della cittadinanza quando i suoi cittadini acquisiscono volontariamente la cittadinanza di un paese terzo, ancorché tale perdita comporti, per l'interessato, la perdita del suo status di cittadino dell'Unione.

53. Peraltro, affinché una normativa nazionale come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che prevede la perdita dello status di cittadino dell'Unione, possa essere conforme al diritto dell'Unione, occorre non solo che essa persegua motivi legittimi di interesse generale, ma anche che rispetti il principio di proporzionalità.

2. Sul controllo della proporzionalità delle conseguenze della perdita della cittadinanza alla luce del diritto dell'Unione

54. Sebbene, come ho appena esposto, il diritto dell'Unione non osti, in linea di principio, alla normativa di cui trattasi nei procedimenti principali, ricordo che, da una giurisprudenza costante, risulta tuttavia che, tenuto conto dell'importanza attribuita dal diritto primario dell'Unione allo status di cittadino dell'Unione, che costituisce lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, spetta alle autorità nazionali competenti e ai giudici nazionali verificare se la perdita della cittadinanza dello Stato membro interessato, qualora comporti la perdita dello status di cittadino dell'Unione e dei diritti che ne derivano, rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le sue conseguenze sulla situazione dell'interessato e, se del caso, su quella dei suoi familiari, alla luce del diritto dell'Unione⁴².

⁴⁰ Nella relazione esplicativa di tale convenzione (Consiglio d'Europa, Serie dei trattati europei, n. 166, pag. 11) si legge che «[l'articolo 7, paragrafo 1, lettera a),] consente agli Stati parti di prevedere la perdita della loro cittadinanza in caso di acquisto volontario di un'altra cittadinanza. Il termine "volontario" indica che l'interessato ha acquisito tale cittadinanza di sua spontanea volontà e non in modo automatico (*ipso iure*)» (traduzione libera).

⁴¹ Da tale relazione risulta che, in alcuni Stati, soprattutto quando molte persone desiderano acquisire o hanno acquisito la loro cittadinanza, si può ritenere che il mantenimento di un'altra cittadinanza possa ostacolare la perfetta integrazione di tali persone. Per contro, altri Stati possono ritenere preferibile agevolare l'acquisto della loro cittadinanza, consentendo agli interessati di mantenere la loro cittadinanza d'origine, e favorire in tal modo la loro integrazione nel paese ospitante, in particolare per consentire a tali persone di mantenere la cittadinanza di altri membri della loro famiglia o per facilitare il loro ritorno nel paese d'origine se esse lo desiderano (relazione esplicativa, pag. 3).

⁴² Sentenze Rottmann, punti 55 e 56; Tjebbes e a., punto 40; Wiener Landesregierung, punto 58, e Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 38. V., inoltre, paragrafo 41 delle presenti conclusioni.

55. Inoltre, da tale giurisprudenza risulta che la perdita ipso iure della cittadinanza di uno Stato membro sarebbe incompatibile con il principio di proporzionalità se le norme nazionali pertinenti non consentissero, in nessun momento, un esame individuale delle conseguenze determinate da tale perdita, per gli interessati, sotto il profilo del diritto dell'Unione⁴³.

56. Nel caso di specie, ricordo che, ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 2, dello StAG, i cittadini tedeschi che intendano acquisire volontariamente la cittadinanza di un paese terzo possono presentare una domanda al fine di mantenere la loro cittadinanza tedesca nell'ambito della procedura di autorizzazione preventiva che prevede che, in sede di decisione sulla domanda di autorizzazione, l'autorità competente debba ponderare gli interessi pubblici e privati.

57. Si pone, in via preliminare, la questione se l'esame della proporzionalità richiesto dal diritto dell'Unione possa essere effettuato dalle autorità competenti soltanto in un determinato momento, vale a dire, nel caso di specie, prima della perdita ipso iure della cittadinanza e, pertanto, dello status di cittadino dell'Unione, nell'ambito della procedura di autorizzazione preventiva.

58. Tale questione non pone difficoltà. Infatti, alla luce della giurisprudenza ricordata al paragrafo 55 delle presenti conclusioni, è possibile, in linea di principio, per uno Stato membro, come la Repubblica federale di Germania, prevedere che l'esame della proporzionalità sia effettuato nell'ambito specifico di una procedura di autorizzazione preventiva, come quella di cui all'articolo 25, paragrafo 2, dello StAG. Tuttavia, come risulta dalla medesima giurisprudenza, tale disposizione, per essere compatibile con il diritto dell'Unione, deve garantire il diritto di ottenere l'esame individuale della proporzionalità delle conseguenze che la perdita della cittadinanza tedesca comporta per gli interessati e, se del caso, per i loro familiari, alla luce del diritto dell'Unione.

59. Il giudice del rinvio non è sicuro che ciò avvenga nel caso di specie. Confesso di avere anch'io difficoltà a capire come tale procedura si concili con il principio di proporzionalità e, più precisamente, come l'applicazione di detta procedura garantisca il diritto di ottenere l'esame individuale richiesto dal diritto dell'Unione. Nelle considerazioni che seguono, analizzerò quindi, da un lato, le modalità procedurali previste all'articolo 25, paragrafo 2, dello StAG e, dall'altro, la portata sostanziale dell'esame di proporzionalità previsto da tale disposizione.

a) Sulle modalità procedurali previste all'articolo 25, paragrafo 2, dello StAG

60. Ricordo che l'articolo 25, paragrafo 2, dello StAG prevede la possibilità di mantenere la cittadinanza tedesca se, *prima di acquistare* la cittadinanza di un paese terzo, l'interessato *abbia ottenuto* dall'autorità competente un'autorizzazione scritta a mantenere la propria cittadinanza.

61. Si pone quindi la questione se, nell'ambito della procedura di autorizzazione preventiva, i requisiti temporali prescritti per la presentazione della domanda di autorizzazione e per l'ottenimento dell'autorizzazione siano compatibili con il diritto dell'Unione. A tal fine, detti requisiti non devono impedire agli interessati di esercitare in modo effettivo i diritti derivanti dal loro status di cittadini dell'Unione.

⁴³ Sentenze Tjebbes e a., punto 41, e Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 39.

62. Per quanto riguarda, in primo luogo, il requisito temporale relativo alla *presentazione della domanda di autorizzazione*, la Corte ha dichiarato che gli Stati membri possono esigere, in nome del principio della certezza del diritto, che una domanda di mantenimento o di riacquisto della cittadinanza sia presentata alle autorità competenti entro un termine ragionevole⁴⁴.

63. Ne consegue, a mio avviso, che esigere che una domanda di autorizzazione preventiva a mantenere la cittadinanza di uno Stato membro sia presentata prima dell'acquisto della cittadinanza di un paese terzo, come previsto dall'articolo 25, paragrafo 2, dello StAG, sembra soddisfare il requisito del termine ragionevole ai sensi di detta giurisprudenza, dato che ciò non impedisce, in linea di principio, ai cittadini interessati di esercitare il loro diritto a che le autorità competenti effettuino l'esame individuale della proporzionalità delle conseguenze derivanti dalla perdita della cittadinanza alla luce del diritto dell'Unione.

64. Ciò premesso, devo rilevare che la lettura delle decisioni di rinvio e delle osservazioni dei ricorrenti nel procedimento principale nella causa C-686/22 nonché di quelle della Commissione rivela un'incertezza quanto al fatto se i ricorrenti nei procedimenti principali fossero stati debitamente informati delle conseguenze del riacquisto della cittadinanza turca sulla loro situazione e su quella delle loro famiglie nello specifico contesto legislativo della riforma del RuStAG.

65. Infatti, i ricorrenti nei procedimenti principali affermano che, al momento della presentazione della loro domanda di riacquisto della cittadinanza turca, la normativa in vigore li autorizzava a riacquistare tale cittadinanza. Di conseguenza, non vi era alcun motivo di *presentare la domanda di autorizzazione preventiva*. Essi rilevano altresì che il cambiamento di regime giuridico non sarebbe stato chiaramente esplicitato o portato a loro conoscenza. Solo dopo la presentazione della loro domanda di riacquisto della cittadinanza turca il RuStAG sarebbe stato modificato e la possibilità per i cittadini tedeschi residenti nel territorio nazionale di *ottenere* la doppia cittadinanza sarebbe stata abolita e limitata. Tali osservazioni richiedono alcuni rilievi.

66. Anzitutto, alla luce della giurisprudenza⁴⁵, mi sembra quantomeno plausibile, in considerazione delle date di riacquisto della cittadinanza turca indicate dal giudice del rinvio, nel regime di cui all'articolo 25 dello StAG, che i ricorrenti nei procedimenti principali *non abbiano avuto un accesso effettivo* all'esame individuale della loro situazione sotto il profilo del diritto dell'Unione.

67. Infatti, come ha giustamente osservato la Commissione, occorre tenere conto del fatto, da una parte, che la situazione giuridica in vigore fino al 31 dicembre 1999 *non prevedeva né, se del caso, autorizzava la presentazione di una domanda* di mantenimento della cittadinanza tedesca in caso di riacquisto della cittadinanza turca per i cittadini tedeschi residenti nel territorio nazionale. Dall'altra parte, e come rilevato dal giudice del rinvio, nel periodo compreso tra l'entrata in vigore della versione modificata, il 1° gennaio 2000, e il riacquisto della cittadinanza turca, *non esisteva alcuna possibilità* di avviare e di svolgere effettivamente una procedura del genere per quanto riguarda, in particolare, le persone che hanno riacquistato la cittadinanza turca all'inizio

⁴⁴ Sentenza Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 43 e giurisprudenza ivi citata. V., inoltre, paragrafi 38 e segg. delle presenti conclusioni.

⁴⁵ Sentenza Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 41 e giurisprudenza ivi citata. V. paragrafo 38 delle presenti conclusioni.

del 2000, come nel caso dei ricorrenti⁴⁶. Pertanto, è possibile che alcuni degli interessati siano stati privati, prima della perdita della cittadinanza tedesca, della possibilità di avere un accesso effettivo all'esame della situazione individuale richiesto dal diritto dell'Unione, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare⁴⁷.

68. Inoltre, alla luce di tale giurisprudenza, è a mio avviso possibile, in considerazione delle gravi conseguenze derivanti dalla perdita della cittadinanza di uno Stato membro, esigere dalle autorità e dai giudici nazionali che le persone interessate siano *debitamente informate*, da una parte, del fatto che l'eventuale acquisto o riacquisto della cittadinanza di un paese terzo comporta la perdita della cittadinanza tedesca e, dall'altra, della procedura di autorizzazione preventiva che consente di chiedere il mantenimento di tale cittadinanza nonché del termine entro il quale esse devono presentare una siffatta domanda.

69. Nel caso di specie, spetta al giudice del rinvio determinare, in particolare, tenuto conto del fatto che i ricorrenti nei procedimenti principali hanno dovuto rinunciare alla cittadinanza turca per acquisire la cittadinanza tedesca durante un periodo di riforma legislativa, se si possa ritenere che essi siano stati debitamente informati⁴⁸.

70. Per quanto riguarda, in secondo luogo, il requisito relativo all'*ottenimento dell'autorizzazione* a mantenere la cittadinanza tedesca, stabilito all'articolo 25, paragrafo 2, dello StAG, occorre rilevare che tale disposizione prevede che il momento dell'ottenimento della cittadinanza di un paese terzo sia anche il momento in cui scade il termine non solo per la presentazione della domanda di autorizzazione a mantenere la cittadinanza tedesca, ma anche per l'ottenimento di tale autorizzazione. Di conseguenza, qualora una siffatta domanda di autorizzazione non sia stata ancora trattata dalle autorità competenti tedesche alla data in cui le autorità del paese terzo pronunciano la loro decisione, essa non potrebbe più essere esaminata, il che implica la perdita dello status di cittadino dell'Unione senza che le persone interessate abbiano la possibilità di accedere in modo effettivo all'esame della proporzionalità richiesto dal diritto dell'Unione. Infatti, tale perdita dipende, in pratica, da diversi fattori quali la celerità della ponderazione degli interessi pubblici e privati effettuata dalle autorità competenti tedesche e la rapidità del trattamento della domanda di acquisto della cittadinanza da parte delle autorità del paese terzo. Ciò premesso, devo rilevare che la disposizione di cui trattasi non richiede che la persona interessata presenti una domanda di acquisto della cittadinanza di un paese terzo nello stesso momento in cui presenta la domanda di autorizzazione a mantenere la cittadinanza tedesca. Pertanto, in linea di principio, tale problema non dovrebbe porsi, in quanto detta persona

⁴⁶ Secondo alcuni autori della dottrina, l'entrata in vigore dell'articolo 25 dello StAG ha posto fine all'abuso di tale lacuna legislativa riguardante l'applicazione della clausola relativa al territorio nazionale «ma, purtroppo, tale cambiamento giuridico *non è stato notato* da molti cittadini turchi e, con ogni evidenza, neanche dalle autorità turche. Si stima quindi che, riacquistando la cittadinanza turca, 40 000 turchi abbiano perso la cittadinanza tedesca, *quasi senza saperlo*, dopo l'entrata in vigore [dello StAG]» (traduzione libera) (Farahat, A. e Hailbronner, K., op. cit., pag. 26, il corsivo è mio). Su tale situazione, v. altresì McFadden, S.W., op. cit., pag. 80. A mio avviso, misure del genere sono difficilmente compatibili con la solidarietà che dovrebbe essere alla base del rapporto tra uno Stato membro e i suoi cittadini, indipendentemente dal fatto che, come nel caso di specie, la cittadinanza fosse stata acquisita per naturalizzazione nel particolare contesto dell'esistenza di una lacuna legislativa riguardante l'applicazione della clausola relativa al territorio nazionale.

⁴⁷ In particolare, dal contesto normativo esposto dal giudice del rinvio risulta che l'articolo 38 del Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (legge in materia di soggiorno, attività professionale e integrazione degli stranieri nel territorio tedesco), del 25 febbraio 2008 (BGBl. I, pag. 162), prevede il rilascio a un ex cittadino tedesco di un titolo di residenza permanente o di un permesso di soggiorno se, al momento della perdita della cittadinanza tedesca, egli soddisfa determinati requisiti. Secondo alcuni autori della dottrina, tale articolo è stato introdotto dal legislatore per concedere tali tipi di permesso «ai cittadini turchi che hanno perso *involontariamente* la cittadinanza tedesca, supponendo che potessero riacquistare la cittadinanza turca» (traduzione libera) (Farahat, A. e Hailbronner, K., op. cit., pag. 26, il corsivo è mio).

⁴⁸ V., a tale riguardo, paragrafo 71 delle presenti conclusioni.

dovrebbe attendere di ottenere la decisione delle autorità tedesche in merito all'autorizzazione al mantenimento della cittadinanza prima di presentare una domanda per acquisire la cittadinanza di un paese terzo.

71. Peraltro, dato che i ricorrenti nei procedimenti principali ritenevano di poter mantenere sia la cittadinanza tedesca che quella turca, come era consentito dall'articolo 25 del RuStAG (applicabile fino al 31 dicembre 1999) ai cittadini tedeschi residenti in Germania, condivido la posizione della Commissione riguardo al fatto che sarebbe stato «opportuno» prevedere un regime transitorio in tal senso. Un siffatto regime avrebbe consentito alle persone che avevano presentato la loro domanda di riacquisto della cittadinanza turca ai sensi della legge in vigore prima del 1° gennaio 2000, ma che hanno ottenuto tale cittadinanza dopo tale data, di avviare, in *modo effettivo*, la procedura di autorizzazione preventiva di cui all'articolo 25 dello StAG. Date le gravi conseguenze che la perdita dello status di cittadino dell'Unione comporta per le persone interessate, l'assenza di un siffatto regime transitorio è, a mio avviso, incompatibile con il principio di effettività.

72. Pertanto, tenuto conto delle gravi conseguenze che la perdita della cittadinanza tedesca e, quindi, dello status di cittadino dell'Unione comporta per i ricorrenti nei procedimenti principali, tanto *l'applicazione* nel caso di specie delle modalità procedurali, quali i requisiti temporali previsti all'articolo 25, paragrafo 2, dello StAG, quanto *l'assenza di un siffatto regime transitorio* mi sembrano incompatibili con il principio di effettività, in quanto tali modalità o la loro assenza limitano il diritto dei ricorrenti di ottenere l'esame della proporzionalità.

b) Sulla portata sostanziale dell'esame individuale previsto all'articolo 25, paragrafo 2, dello StAG

73. Contrariamente a quanto sostenuto dalla città di Krefeld e dal governo tedesco, il giudice del rinvio afferma che, nonostante la formulazione dell'articolo 25, paragrafo 2, dello StAG, in occasione del rigetto, da parte delle autorità competenti, di una domanda di autorizzazione preventiva al mantenimento della cittadinanza tedesca, l'esame individuale della proporzionalità delle conseguenze derivanti dalla perdita della cittadinanza tedesca alla luce del diritto dell'Unione non è, in pratica, effettuato né da tali autorità né dai giudici nazionali.

74. In primo luogo, osservo che se, dopo le verifiche svolte del giudice del rinvio, ciò risulti vero, la mera esistenza formale o teorica di tale esame nell'ambito della procedura di autorizzazione preventiva, senza che detto esame sia effettuato in pratica, non è sufficiente a garantire la compatibilità di tale procedura con l'articolo 20 TFUE. In tale ipotesi, dalla giurisprudenza costante della Corte⁴⁹ risulta che detto giudice deve essere in grado di esigere che le autorità nazionali effettuino detto esame o di esaminare esso stesso le conseguenze che la perdita della cittadinanza tedesca comporta per gli interessati e, se del caso, di consentire loro di mantenere tale cittadinanza o di riacquistarla *ex tunc*⁵⁰.

75. Ciò premesso, il governo tedesco sostiene, a tale riguardo, che l'articolo 25, paragrafo 2, dello StAG consente un esame completo della situazione giuridica dell'interessato e che il fatto di tenere conto non solo degli interessi pubblici ma anche degli interessi privati al mantenimento della cittadinanza tedesca implica necessariamente che si tenga conto dell'interesse a mantenere lo status di cittadino dell'Unione. Qualora il giudice del rinvio ritenesse che, come afferma tale governo, le autorità nazionali competenti effettuino l'esame individuale delle conseguenze

⁴⁹ V. paragrafi 38 e segg. delle presenti conclusioni.

⁵⁰ V., in tal senso, sentenze Tjebbes e a., punto 42, e Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 40.

derivanti dalla perdita dello status di cittadino dell'Unione richiesto dal diritto dell'Unione, esso dovrebbe verificare inoltre da quale data tale esame venga effettuato. Nel caso in cui esso constataste che un siffatto esame viene effettuato soltanto dalla data di pronuncia della sentenza Tjebbes e a., tengo a ricordare che chiunque abbia perso ipso iure la cittadinanza tedesca prima di tale data, in forza dell'articolo 25, paragrafo 1, dello StAG, deve poter ottenere detto esame e, se del caso, il riacquisto della cittadinanza di tale Stato *ex tunc*, in occasione della domanda di un documento di viaggio o di qualsiasi altro documento che attesti la cittadinanza e, più in generale, nell'ambito di un procedimento di accertamento della cittadinanza⁵¹.

76. In secondo luogo, dalle decisioni di rinvio risulta che i ricorrenti nei procedimenti principali hanno consolidato una vita familiare e professionale in Germania. In quanto cittadini tedeschi, essi hanno potuto esercitare i propri diritti di libera circolazione e di soggiorno in altri Stati membri.

77. A tale riguardo, ricordo anzitutto che, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, ad ogni cittadino dell'Unione viene garantito lo stesso livello di tutela delle libertà fondamentali e, in particolare, del diritto alla vita familiare.

78. In particolare, per quanto riguarda tale diritto, da una giurisprudenza costante risulta che, da un lato, l'esame della proporzionalità deve implicare una valutazione della situazione individuale dell'interessato *e della sua famiglia*, al fine di determinare se la perdita della cittadinanza dello Stato membro di cui trattasi, qualora comporti quella dello status di cittadino dell'Unione, abbia conseguenze che inciderebbero in modo sproporzionato, rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale, sullo sviluppo normale della sua vita familiare e professionale, sotto il profilo del diritto dell'Unione⁵². Dall'altro lato, nell'ambito di tale esame, spetta, in particolare, alle autorità nazionali competenti e, se del caso, ai giudici nazionali assicurarsi che una siffatta perdita della cittadinanza sia conforme ai diritti fondamentali garantiti dalla Carta di cui la Corte garantisce il rispetto e, in particolare, al diritto al rispetto della vita familiare, sancito all'articolo 7 della Carta. Inoltre, tale articolo deve essere letto, se del caso, in combinato disposto con l'obbligo di tenere conto dell'interesse superiore del minore, riconosciuto dall'articolo 24, paragrafo 2, della Carta⁵³.

79. In terzo luogo, in questa fase sorge una questione importante per l'esito dei procedimenti principali: qual è la data rilevante che le autorità competenti devono prendere in considerazione ai fini dell'esame della proporzionalità? Si potrebbe sostenere, come ha ritenuto la Corte nella sentenza Udlændinge- og Integrationsministeriet, che tale data corrisponde al giorno in cui l'interessato ha ottenuto o riacquisito la cittadinanza di un paese terzo, dato che, nel caso di specie, ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 2, dello StAG, essa costituisce parte integrante dei criteri legittimi che detto Stato membro ha determinato e dai quali dipende il mantenimento o la perdita della cittadinanza.

80. È tuttavia certo che, contrariamente alla situazione oggetto della causa che ha dato luogo alla sentenza Udlændinge- og Integrationsministeriet⁵⁴, nel caso di specie, la risposta a tale questione non dovrebbe fermarsi qui e deve prendere in considerazione un elemento importante, vale a dire

⁵¹ V., in tal senso, sentenze Tjebbes e a., punto 42, e Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 40.

⁵² Secondo la Corte, tali conseguenze non possono essere ipotetiche o eventuali. Sentenze Tjebbes e a., punto 44, e Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 54.

⁵³ Sentenza Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 55 e giurisprudenza ivi citata.

⁵⁴ Dato che la ricorrente aveva presentato la propria domanda di mantenimento della cittadinanza danese dopo la scadenza del termine previsto dalla normativa nazionale. V. nota 25 delle presenti conclusioni.

il fatto che i ricorrenti nei procedimenti principali non erano in alcun modo in grado di avviare la procedura di autorizzazione preventiva a mantenere la loro cittadinanza tedesca, poiché l'articolo 25, paragrafo 2, dello StAG non era ancora entrato in vigore il giorno in cui essi hanno presentato le loro domande di riacquisto della cittadinanza turca. Pertanto, i ricorrenti nel procedimento principale si trovavano nell'*impossibilità* – sia procedurale che sostanziale – di presentare una domanda di autorizzazione preventiva. Infatti, poiché un *termine* per chiedere il mantenimento della cittadinanza tedesca non era ancora previsto, esso non poteva scadere, con la conseguenza che gli interessati non hanno avuto un accesso effettivo all'esame individuale della loro situazione alla luce del diritto dell'Unione⁵⁵.

81. In quarto e ultimo luogo, ritengo che occorra esaminare un ultimo elemento. Ricordo che il giudice del rinvio precisa che il diritto tedesco non prevede alcuna possibilità di esame incidentale delle conseguenze derivanti dalla perdita della cittadinanza tedesca dopo che tale perdita sia avvenuta. In un caso del genere, l'unico modo per gli interessati di riacquistare, senza effetto retroattivo, la cittadinanza tedesca sarebbe quello di presentare una nuova domanda di naturalizzazione⁵⁶.

82. Orbene, tale possibilità di riacquistare la cittadinanza, in quanto implica che l'interessato sia privato, per un periodo determinato, della possibilità di godere di tutti i diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione, senza che il ripristino di tali diritti sia possibile durante detto periodo, non è compatibile con la giurisprudenza consolidata della Corte. Secondo tale giurisprudenza, il fatto che un diritto nazionale non preveda, in condizioni conformi al diritto dell'Unione, di ottenere, dalle autorità nazionali e, eventualmente, dai giudici nazionali, un esame vertente sulla proporzionalità delle conseguenze della perdita della cittadinanza dello Stato membro interessato sotto il profilo del diritto dell'Unione e che può condurre, se del caso, al riacquisto *ex tunc* di tale cittadinanza non può essere compensato dalla possibilità di naturalizzazione, a prescindere dalle condizioni, eventualmente favorevoli, in cui quest'ultima può essere ottenuta. Accogliere la tesi opposta equivarrebbe ad ammettere che una persona possa essere privata, seppure per un periodo limitato, della possibilità di godere di tutti i diritti ad essa conferiti dallo status di cittadino dell'Unione, senza che il ripristino di tali diritti sia possibile per detto periodo⁵⁷.

VI. Conclusione

83. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunale amministrativo di Düsseldorf, Germania) nei seguenti termini:

L'articolo 20 TFUE, letto alla luce dell'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che esso non osta alla normativa di uno Stato membro che prevede che i suoi cittadini, in caso di acquisto volontario della cittadinanza di un

⁵⁵ Tale elemento si ricollega alle considerazioni esposte ai paragrafi 66 e segg. delle presenti conclusioni. In tale contesto, i ricorrenti nei procedimenti principali, in quanto cittadini tedeschi, hanno potuto esercitare i diritti derivanti dallo status di cittadini dell'Unione tra la loro naturalizzazione nel 1999 e l'adozione della decisione che ha accertato la perdita della loro cittadinanza, vale a dire per almeno diciotto anni. Tale situazione – dapprima, di diritto e, poi, di fatto – nonché la tensione esistente tra tali due date dovrebbero essere prese in considerazione nell'ambito dell'esame della proporzionalità e, in particolare, nel contesto della tutela del diritto a una vita familiare e professionale.

⁵⁶ Il giudice del rinvio spiega che l'articolo 13 dello StAG, che consente agli ex cittadini tedeschi, a determinate condizioni, una naturalizzazione facilitata, si applica solo quando i richiedenti hanno il loro domicilio all'estero.

⁵⁷ Sentenza Udlændinge- og Integrationsministeriet, punti 57 e 58. V., inoltre, le mie conclusioni nella causa Udlændinge- og Integrationsministeriet (C-689/21, EU:C:2023:53, paragrafi 93 e 94).

paese terzo, perdano *ipso iure* la cittadinanza di tale Stato membro, circostanza che comporta, per coloro che non siano anche cittadini di un altro Stato membro, la perdita del loro status di cittadini dell'Unione e dei diritti ad esso connessi, a meno che essi ottengano l'autorizzazione a mantenere tale cittadinanza prima dell'acquisto della cittadinanza del paese terzo, purché alle persone interessate sia offerto un accesso effettivo, entro un termine ragionevole, a una procedura di mantenimento della cittadinanza che consenta alle autorità competenti di esaminare la proporzionalità delle conseguenze della perdita di tale cittadinanza alla luce del diritto dell'Unione e, se del caso, di concedere il mantenimento o il riacquisto *ex tunc* di detta cittadinanza. Tale termine può iniziare a decorrere solo a condizione che dette autorità abbiano debitamente informato le persone interessate del fatto che l'eventuale acquisto o riacquisto della cittadinanza di un paese terzo comporta la perdita della cittadinanza, della possibilità di avviare la procedura di autorizzazione preventiva che consente di chiedere il mantenimento di tale cittadinanza, nonché del loro diritto di chiedere, entro detto termine, il mantenimento o il riacquisto di tale cittadinanza. In caso contrario, dette autorità devono essere in grado di effettuare un siffatto esame, in via incidentale, in occasione della presentazione di una domanda, da parte di tali persone, di un documento di viaggio o di qualsiasi altro documento che attesti la loro cittadinanza o, se del caso, nel corso di una procedura di accertamento della perdita della cittadinanza.