Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MACIEJ SZPUNAR
presentate il 1º luglio 2021 [1]

Causa C-118/20

JY
con l'intervento del
Wiener Landesregierung

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria)]

«Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell'Unione europea – 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 detta garanzia per motivi di ordine pubblico – Situazione di apolidia – Criteri di acquisto della cittadinanza – Proporzionalità»

Indice

I. Introduzione . . . 3

II. Contesto normativo . . . 3

A. Diritto internazionale . . . 3

1. Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia . . . 3

2. Convenzione sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima . . . 4

3. Convenzione europea sulla cittadinanza . . . 4

B. Diritto dell'Unione . . . 6

C. Diritto austriaco . . . 6

[1] Lingua originale: il francese.

III. Fatti oggetto del procedimento principale, procedimento dinanzi alla Corte e questioni pregiudiziali 7

IV. Analisi 10

A. Osservazioni preliminari 10

B. Sulla prima questione pregiudiziale: se la situazione di cui trattasi nel procedimento principale ricada nel diritto dell'Unione 11

1. Sulla pertinente giurisprudenza della Corte relativa alla perdita dello status di cittadino dell'Unione 12

a) Sentenza Micheletti e a.: la competenza degli Stati membri in materia di acquisto e di perdita della cittadinanza deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione 12

b) Sentenze Rottmann e Tjebbes e a.: la conferma e il chiarimento del principio sancito nella sentenza Micheletti 13

2. Sulle conseguenze della decisione controversa alla luce del diritto dell'Unione 14

a) Applicazione dei principi sanciti nelle sentenze Rottmann e Tjebbes e a. alla situazione di cui trattasi nel procedimento principale 14

b) Giurisprudenza derivante dalla sentenza Ruiz Zambrano: la privazione del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione 17

c) Sentenza Lounes: la logica dell'integrazione progressiva 18

3. Sulla decisione della Repubblica di Estonia con cui è stato sciolto il rapporto di cittadinanza con JY 19

C. Sulla seconda questione pregiudiziale: conformità della decisione controversa al principio di proporzionalità 21

1. Sul motivo dell'interesse generale perseguito dalla normativa alla base della decisione controversa 21

2. Sul rispetto del principio di proporzionalità con riferimento alle conseguenze che la decisione controversa comporta per la situazione di JY 23

a) Sulle circostanze relative alla situazione individuale dell'interessato 24

1) Natura degli illeciti 24

2) Tempo trascorso tra la data in cui la garanzia è stata prestata e quella della sua revoca 26

3) Limitazioni nell'esercizio del diritto di circolare e soggiornare nel territorio di tutta l'Unione 26

4) Possibilità per l'interessato di riacquistare la sua cittadinanza d'origine 26

5) Normale sviluppo della vita familiare e professionale 26

b) Sulla coerenza e sull'idoneità delle disposizioni nazionali a raggiungere l'obiettivo della protezione della sicurezza stradale 27

V. Conclusione 28

I. Introduzione

1. La normativa nazionale di uno Stato membro consente a quest'ultimo di revocare, a fronte di illeciti amministrativi connessi alla sicurezza della circolazione stradale, la garanzia di concessione della cittadinanza a un cittadino che, avendo la cittadinanza di un solo Stato membro, ha rinunciato a detta cittadinanza e, quindi, al suo status di cittadino dell'Unione europea per ottenere la cittadinanza di un altro Stato membro, conformemente alla decisione delle autorità di detto Stato relativa a tale garanzia, il che impedisce a detta persona di riacquistare lo status di cittadino dell'Unione.

2. Nella specie, la Corte è chiamata a interpretare l'articolo 20 TFUE nel quadro della giurisprudenza derivante dalle sentenze Rottmann [2] e Tjebbes e a. [3] e ad affrontare la terza parte di un capitolo particolarmente delicato, vertente sugli obblighi gravanti sugli Stati membri in materia di acquisto e di perdita della cittadinanza alla luce del diritto dell'Unione.

II. Contesto normativo

A. Diritto internazionale

1. Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia

3. Il 22 settembre 1972 la Repubblica d'Austria ha aderito alla 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»). L'articolo 7, paragrafi 2, 3 e 6, di detta Convenzione così prevede:

«2. Il cittadino di uno Stato contraente che chieda la naturalizzazione in un paese straniero non perde la propria cittadinanza se non nel caso in cui egli acquisisca o riceva la garanzia di acquisire la cittadinanza di tale paese straniero.

3. Salve le disposizioni dei paragrafi 4 e 5 del presente articolo, nessuno può perdere la cittadinanza, e per tale motivo divenire apolide, per il fatto di aver lasciato il paese di cui è cittadino, di aver riseduto all'estero, di aver omesso di iscriversi nei registri, oppure per qualsiasi altra ragione similare.

(...)

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

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

6. Salvi i casi previsti dal presente articolo, una persona non può perdere la cittadinanza di uno Stato contraente qualora ciò abbia la conseguenza di renderlo apolide, nonostante che tale perdita non sia espressamente proibita da qualsiasi altra disposizione della presente convenzione».

4. L'articolo 8, paragrafi 1 e 3, della suddetta convenzione così dispone:

«1. Gli Stati contraenti non priveranno alcuna persona della sua cittadinanza qualora ciò abbia l'effetto di renderla apolide.

(...)

3. Fatte salve le circostanze di cui al paragrafo 1 del presente articolo, uno Stato contraente può mantenere il diritto di privare una persona della sua cittadinanza qualora, al momento della firma, della ratifica o dell'adesione, esso specifichi l'intenzione di conservare tale diritto sulla base di uno o più dei seguenti motivi, già previsti dalla legislazione nazionale in vigore a quel tempo:

a) Nel caso in cui, incompatibilmente con il suo dovere di lealtà verso lo Stato contraente, la persona:

   (...)

   ii) si sia comportata in modo da recare grave pregiudizio agli interessi vitali dello Stato;

(...)».

2. Convenzione sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima

5. La convenzione sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima, firmata a Strasburgo il 6 maggio 1963 ed entrata in vigore il 28 marzo 1968, si applica alla Repubblica d'Austria a partire dal 1º settembre 1975.

6. L'articolo 1 della convenzione di cui trattasi, recante il titolo «Della riduzione dei casi di cittadinanza plurima», stabilisce, al suo paragrafo 1, che «[i] cittadini maggiorenni delle Parti contraenti che acquistano, a seguito di un'espressa manifestazione di volontà, per naturalizzazione, opzione o reintegrazione, la cittadinanza di un'altra Parte, perdono la loro cittadinanza precedente: essi non possono essere autorizzati a conservarla».

3. Convenzione europea sulla cittadinanza

7. La convenzione europea sulla cittadinanza, adottata il 6 novembre 1997 nell'ambito del Consiglio d'Europa ed entrata in vigore il 1º marzo 2000 (in prosieguo: la «convenzione sulla cittadinanza»), è applicabile alla Repubblica d'Austria dal 1º marzo 2000.

8. L'articolo 4 della convenzione sulla cittadinanza, rubricata «Principi», prevede che le regole sulla cittadinanza di ciascuno Stato parte devono fondarsi, segnatamente, sui principi secondo cui ciascun individuo ha diritto a una cittadinanza e l'apolidia deve essere evitata.

9. L'articolo 6 della suddetta convenzione, dal titolo «Acquisto della cittadinanza», dispone, al paragrafo 3, che «[c]iascuno Stato parte prevede, nella sua normativa interna, per le persone che risiedano legalmente e abitualmente nel suo territorio, la possibilità di naturalizzazione. Tra le condizioni di naturalizzazione non può prevedere un periodo di residenza superiore a dieci anni prima della presentazione della domanda».

10. L'articolo 7 della convenzione di cui trattasi, dal titolo «Perdita della cittadinanza ipso iure o per iniziativa dello Stato parte», così dispone, ai suoi paragrafi 1 e 3:

«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. acquisto volontario di un'altra cittadinanza;

b. acquisto 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».

11. L'articolo 8 della medesima convenzione, dal titolo «Perdita della cittadinanza per iniziativa dell'individuo», stabilisce, segnatamente, che «[c]iascuno Stato parte deve consentire la rinuncia alla propria cittadinanza, a condizione che le persone interessate non divengano apolidi».

12. Ai sensi dell'articolo 10 della convenzione sulla cittadinanza, rubricata «Trattamento delle domande», «[c]iascuno Stato parte deve garantire che le domande concernenti l'acquisto, il mantenimento o la perdita della cittadinanza, la reintegrazione nella cittadinanza o il rilascio di una certificazione attestante la cittadinanza siano trattate in tempi ragionevoli».

13. L'articolo 15 della convenzione di cui trattasi, dal titolo «Altre ipotesi di cittadinanza plurima», così prevede:

«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'acquisto o il mantenimento della sua cittadinanza è subordinato alla rinuncia o alla perdita di un'altra cittadinanza».

14. L'articolo 16 della convenzione di cui trattasi, rubricato «Mantenimento della cittadinanza precedente», stabilisce che «[u]no Stato parte non pone come condizione per l'acquisto 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».

B. Diritto dell'Unione

15. L'articolo 20, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea istituisce la cittadinanza dell'Unione e stabilisce che «chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro» è cittadino dell'Unione. A norma dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera a), TFUE, i cittadini dell'Unione hanno il «diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri».

C. Diritto austriaco

16. L'articolo 10 del Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (legge austriaca sulla cittadinanza del 1985), del 30 luglio 1985 [4] (in prosieguo: il «StbG»), dal titolo «Concessione», 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, 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 che

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

(...)».

[4] BGBl. N. 311/1985, nella versione pubblicata in BGBl. I, n. 136/2013.

17. L'articolo 20 del StbG dispone, ai paragrafi da 1 a 3, 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. non si applicano né l'articolo 10, paragrafo 6, né l'articolo 16, paragrafo 2, né l'articolo 17, paragrafo 4, 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».

III. Fatti oggetto del procedimento principale, procedimento dinanzi alla Corte e questioni pregiudiziali

18. Con lettera del 15 dicembre 2008, JY, all'epoca cittadina estone, presentava domanda di concessione della cittadinanza austriaca.

19. Con decisione dell'11 marzo 2014, il Niederösterreichische Landesregierung (governo del Land Bassa Austria, Austria), competente in ragione del luogo di residenza di JY, garantiva a quest'ultima, conformemente all'articolo 11 bis, paragrafo 4, punto 2, in combinato disposto con gli articoli 20 e 39 del StbG, che la cittadinanza austriaca le sarebbe stata concessa se avesse fornito, nel termine di due anni, la prova dello scioglimento del rapporto di cittadinanza con la Repubblica di Estonia.

20. JY trasferiva la propria residenza principale a Vienna (Austria) e presentava nel previsto termine di due anni la conferma della Repubblica di Estonia che, con decisione del governo di detto Stato del 27 agosto 2015, la stessa era stata privata della cittadinanza di detto Stato. A decorrere dallo scioglimento di detto rapporto, JY è apolide.

21. Con decisione del 6 luglio 2017, il Wiener Landesregierung (governo del Land di Vienna, Austria), divenuto competente ad esaminare la domanda di JY, revocava la decisione del Niederösterreichische Landesregierung (governo del Land Bassa Austria), ai sensi

dell'articolo 20, paragrafo 2, del StbG, e respingeva ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, di detta legge la domanda di JY volta ad ottenere la concessione della cittadinanza austriaca (in prosieguo: la «decisione controversa»).

22. Il Wiener Landesregierung (governo del Land di Vienna) giustificava tale decisione sostenendo che JY, da una parte, dopo aver ricevuto la garanzia che le sarebbe stata concessa la cittadinanza austriaca, aveva commesso due illeciti amministrativi gravi, derivanti dalla mancata apposizione sul suo veicolo del contrassegno di controllo tecnico e dalla guida di un veicolo a motore in stato di ebbrezza, e, dall'altra si era resa responsabile di otto illeciti amministrativi, commessi nel periodo compreso tra gli anni 2007 e 2013, prima che le fosse rilasciata detta garanzia. Tale autorità amministrativa riteneva, di conseguenza, che JY non soddisfacesse più le condizioni di cui all'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, del StbG. JY presentava ricorso avverso detta decisione.

23. Con sentenza del 23 gennaio 2018, il Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna, Austria) respingeva il ricorso, considerando, in sostanza, che la garanzia di concessione della cittadinanza austriaca doveva essere revocata ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, del StbG in presenza di un motivo di diniego emerso dopo la produzione della prova dello scioglimento del rapporto di cittadinanza precedente e che, nella specie, la condizione per la concessione prevista all'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, di detta legge non era soddisfatta. Infatti, i due illeciti amministrativi gravi di cui trattasi potrebbero mettere a repentaglio, il primo, la tutela della sicurezza stradale e, il secondo, la sicurezza degli altri utenti della strada. Secondo detto tribunale, tali due illeciti amministrativi gravi, considerati unitamente agli otto illeciti amministrativi commessi nel periodo compreso tra il 2007 e il 2013, inducevano a dubitare che JY avrebbe tenuto in futuro una buona condotta, ai sensi dell'ultima disposizione succitata, fermo restando che il lungo soggiorno di JY in Austria e la sua integrazione professionale e personale non possono mettere in discussione tale conclusione.

24. Inoltre, detto tribunale riteneva che la sentenza Rottmann non trovasse applicazione per il motivo che, alla data di adozione della decisione controversa, JY era già apolide e pertanto non era più cittadina dell'Unione. Inoltre, l'esistenza di illeciti gravi avrebbe fatto apparire proporzionate le misure adottate con la decisione controversa alla luce della convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia.

25. JY presentava dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria) un ricorso per cassazione (*Revision*) avverso detta sentenza.

26. Nel caso di specie, considerati gli illeciti amministrativi commessi da JY prima e dopo aver ricevuto la garanzia di concessione della cittadinanza austriaca, il giudice del rinvio sottolinea che non sarebbe contestato, alla luce del diritto austriaco, né il soddisfacimento delle condizioni per la revoca della garanzia di concessione della cittadinanza austriaca, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, del StbG, né il rigetto della domanda di concessione di detta cittadinanza, conformemente all'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, di detta legge.

27. Ciò detto, il giudice del rinvio precisa che, benché il Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna) abbia esaminato la proporzionalità di detta revoca considerata la situazione di apolidia di JY alla luce della convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia e ne abbia riconosciuto la proporzionalità, tenuto conto degli illeciti da lei commessi dalla medesima, detto tribunale non ha tuttavia proceduto a un esame di proporzionalità, dal punto di vista del diritto dell'Unione, delle conseguenze della revoca della garanzia di concessione della

cittadinanza sulla situazione della persona interessata e, eventualmente, su quella dei suoi familiari dal punto di vista del diritto dell'Unione, ritenendo che le sentenze Rottmann e Tjebbes e a. non fossero nella specie applicabili.

28. Per quanto attiene alla prima questione, il giudice del rinvio osserva così preliminarmente che, alla luce della situazione di fatto e di diritto di JY alla data di adozione della decisione impugnata, dirimente ai fini dell'esame della fondatezza della sentenza del Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna), JY non era cittadina dell'Unione. A differenza della situazione in cui versavano gli interessati nelle cause che hanno dato luogo alle sentenze Rottmann e Tjebbes e a., la perdita dello status di cittadino dell'Unione non sarebbe, nel caso di specie, il corollario della decisione controversa. Al contrario, a fronte della revoca della garanzia di concessione della cittadinanza, unitamente al rigetto della sua richiesta di concessione della cittadinanza austriaca, JY avrebbe perso il diritto, acquisito in maniera condizionata, di riacquistare la cittadinanza dell'Unione che ella stessa aveva già abbandonato.

29. Si porrebbe quindi la questione se una situazione siffatta rientri, per sua natura e per le conseguenze che produce, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e se, per adottare la decisione controversa, l'autorità amministrativa competente dovesse conformarsi a tale diritto. A questo riguardo, il giudice del rinvio ritiene, in linea con il Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna), che una situazione siffatta non rientri nell'ambito del diritto dell'Unione.

30. In caso di risposta affermativa alla prima questione, il giudice del rinvio si chiede altresì se le autorità e i giudici nazionali competenti debbano controllare, conformemente alla giurisprudenza della Corte, se, dal punto di vista del diritto dell'Unione, la revoca della garanzia di concessione della cittadinanza austriaca, che osta al riacquisto da parte dell'interessato del suo status di cittadino dell'Unione, tenuto conto delle conseguenze sulla sua situazione, sia compatibile con il principio di proporzionalità. Detto giudice ritiene che si debba esigere un siffatto esame della proporzionalità e si chiede, a tal proposito, se il solo fatto che JY abbia rinunciato alla propria cittadinanza dell'Unione e sciolto il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà esistente tra lo Stato membro di origine e i suoi cittadini e la reciprocità di diritti e di doveri, che stanno alla base del vincolo di cittadinanza [5], sia dirimente.

31. Ciò premesso, con decisione del 13 febbraio 2020, pervenuta alla Corte il 3 marzo 2020, 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:

[5] V. sentenza Tjebbes e a., punto 33.

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».

32. Hanno presentato osservazioni scritte JY, i governi austriaco e francese e la Commissione europea. Le medesime parti interessate e i governi estone e dei Paesi Bassi sono stati rappresentati all'udienza tenutasi il 1º marzo 2021.

IV. Analisi

A. Osservazioni preliminari

33. L'articolo 20, paragrafo 1, TFUE stabilisce che «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». L'articolo 20 TFUE conferisce quindi a chiunque possegga la cittadinanza di uno Stato membro lo status di cittadino dell'Unione [6], il quale è destinato ad essere lo status fondamentale di tutti i cittadini degli Stati membri [7]. Ciò significa che la cittadinanza di uno Stato membro è la condizione preliminare per poter godere dello status di cittadino dell'Unione cui sono ricollegati tutti i doveri e i diritti contemplati dal Trattato FUE [8]. La cittadinanza dell'Unione ha così un carattere non soltanto derivato, ma anche aggiuntivo, posto che conferisce ai cittadini dell'Unione ulteriori diritti, come il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali [9]. In tal senso, lo status di cittadino dell'Unione conferisce ai cittadini degli Stati membri una cittadinanza «al di là dello Stato» [10].

34. La presente causa, che si inserisce in tale contesto giuridico, tocca direttamente lo status fondamentale di cittadino dell'Unione e le questioni sottoposte dal giudice del rinvio fanno seguito alle sentenze Rottmann e Tjebbes e a., particolarmente rilevanti nel caso di specie.

35. Nelle presenti conclusioni analizzerò, in primo luogo, se la situazione di cui trattasi nel procedimento principale rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. A tal riguardo, illustrerò la giurisprudenza vertente sulla perdita dello status di cittadino dell'Unione prima di analizzare, alla luce di detta giurisprudenza, le conseguenze della decisione controversa (prima questione). In secondo luogo, dopo aver richiamato la decisione del governo estone sullo scioglimento del rapporto di cittadinanza con JY, esaminerò la proporzionalità di tale prima decisione (seconda questione).

6 Sentenze dell'11 luglio 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punto 27), e, più di recente, del 27 febbraio 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Coniuge di un cittadino dell'Unione) (C-836/18, EU:C:2020:119, punto 35).

7 V., segnatamente, sentenza del 20 settembre 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punto 31).

8 L'articolo 20, paragrafo 2, primo comma, TFUE dispone, segnatamente, che «[i] cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati».

9 Articolo 20, paragrafo 2, primo comma, lettere a) e b), TFUE. V., altresì, articolo 20, paragrafo 2, primo comma, lettere c) e d), TFUE. In particolare, dall'articolo 20, paragrafo 2, primo comma, lettera c), TFUE risulta che lo status di cittadino dell'Unione non è riservato ai cittadini degli Stati membri che risiedono o che si trovano nel territorio dell'Unione. V., a tale riguardo, conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nella causa Tjebbes e a. (C-221/17, EU:C:2018:572, paragrafo 38).

10 V. conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nella causa Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, paragrafo 16).

B. Sulla prima questione pregiudiziale: se la situazione di cui trattasi nel procedimento principale ricada nel diritto dell'Unione

36. Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede essenzialmente se la situazione di una persona fisica, avente la cittadinanza di un solo Stato membro, che rinuncia a detta cittadinanza e, quindi, al suo status di cittadino dell'Unione per ottenere la cittadinanza di un altro Stato membro, conformemente alla decisione delle autorità di quest'ultimo Stato con cui le è stata garantita la concessione della cittadinanza, salvo poi vedersi revocare tale decisione e respingere la propria domanda di concessione di detta cittadinanza con conseguente impossibilità di riacquistare lo status di cittadino dell'Unione, ricada, per sua natura e per le conseguenze che produce, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

37. Per quanto attiene, in primo luogo, alle peculiarità della presente causa, il giudice del rinvio osserva che la situazione di cui trattasi nel procedimento principale si caratterizza per il fatto che, alla data di adozione della decisione controversa, JY aveva già rinunciato alla sua cittadinanza estone e, di conseguenza, al suo status di cittadina dell'Unione. Pertanto, a differenza delle fattispecie sfociate nelle sentenze Rottmann e Tjebbes e a., la perdita dello status di cittadino dell'Unione non sarebbe il corollario della decisione controversa e la situazione di JY non ricadrebbe nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

38. Quanto, in secondo luogo, alle osservazioni scritte presentate dalle parti, il governo austriaco condivide il parere del giudice del rinvio e afferma che JY ha rinunciato di propria iniziativa alla cittadinanza estone e, quindi, alla cittadinanza dell'Unione. Tuttavia, JY sottolinea di non aver mai avuto l'intenzione di rinunciare al suo status di cittadina dell'Unione quale status fondamentale. Ella intendeva unicamente – nel quadro del suo legittimo affidamento – acquisire la cittadinanza di un altro Stato membro e ha, in definitiva, perso involontariamente la cittadinanza dell'Unione. JY afferma che, posto che la revoca della garanzia di concessione della cittadinanza austriaca tocca i suoi diritti quale cittadina dell'Unione, le autorità austriache erano tenute a rispettare il diritto dell'Unione in materia.

39. Il governo francese e la Commissione ritengono che la situazione di cui trattasi nel procedimento principale ricada, per sua natura e per le conseguenze che produce, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

40. Inoltre, il governo francese ritiene che JY, dopo aver rinunciato alla propria cittadinanza estone di origine in ragione della garanzia che uno Stato membro le aveva dato quanto alla concessione a suo favore della relativa cittadinanza, si trovi alle prese con una decisione di revoca di detta garanzia che ha l'effetto di mantenerla in una situazione di apolidia, caratterizzata dalla perdita dello status di cittadina dell'Unione riconosciuto dall'articolo 20 TFUE e dei diritti ad esso collegati. In una situazione siffatta, gli Stati membri sarebbero tenuti a rispettare, nell'esercizio della competenza loro riconosciuta in materia di cittadinanza, il diritto dell'Unione.

41. La Commissione ammette, dal canto suo, che la situazione alla base della controversia principale si discosta da quelle che hanno dato luogo alle sentenze Rottmann e Tjebbes e a. Tuttavia, essa afferma che il fatto che un cittadino dell'Unione desideroso di meglio integrarsi nello Stato membro ospitante, chiedendone la cittadinanza, adotti una condotta conforme al diritto di detto Stato membro e sia pronto ad accettare di divenire temporaneamente apolide non può comportare un pregiudizio a suo carico per il motivo che la revoca della garanzia di

concessione della cittadinanza è sottratta al controllo giurisdizionale alla luce del diritto dell'Unione in ragione di uno stato di apolidia imposto dal meccanismo di acquisto della cittadinanza austriaca.

42. I governi estone e dei Paesi Bassi hanno sostenuto anch'essi in udienza che la situazione di JY ricade nel diritto dell'Unione.

43. Esaminerò quindi se, alla luce delle circostanze particolari della situazione di cui trattasi nel procedimento principale, una siffatta situazione rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

1. Sulla pertinente giurisprudenza della Corte relativa alla perdita dello status di cittadino dell'Unione

44. Il giudice del rinvio richiama le sentenze Rottmann e Tjebbes e a. Tuttavia, mi sembra utile iniziare la mia analisi della giurisprudenza pertinente esaminando la sentenza Micheletti e a. [11]

a) Sentenza Micheletti e a.: la competenza degli Stati membri in materia di acquisto e di perdita della cittadinanza deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione

45. Nella sentenza Micheletti e a. [12], la Corte ha sostenuto che «la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione». La Corte ha precisato che, quando uno Stato membro ha attribuito, nel rispetto del diritto dell'Unione, la sua cittadinanza a una persona, un altro Stato membro non può «limitare gli effetti (...) pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato» [13].

46. Mi sembra importante sottolineare, a questo punto, che la riserva formulata dalla Corte nella suddetta sentenza, secondo cui occorre rispettare il diritto dell'Unione, comprende sia le condizioni di acquisto sia quelle di perdita della cittadinanza. Tornerò più avanti su tale punto [14].

[11] Sentenza del 7 luglio 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295).

[12] Sentenza del 7 luglio 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295, punto 10). Ricordo che la causa sfociata in detta sentenza riguardava la situazione di un cittadino che possedeva la doppia cittadinanza italiana e argentina. Allorquando questi aveva manifestato il suo desiderio di stabilirsi nello Stato membro ospitante (la Spagna), le autorità di detto Stato membro avevano preso in considerazione, richiamando la propria normativa nazionale, la cittadinanza del luogo di residenza abituale, vale a dire quella dello Stato terzo.

[13] Sentenza del 7 luglio 1992, Micheletti e a. (C-369/90, EU:C:1992:295, punto 10). La Corte aveva già illustrato tale posizione nelle sentenze del 12 novembre 1981, Airola/Commissione (72/80, EU:C:1981:267, punti 8 e segg.), e del 7 febbraio 1979, Auer (136/78, EU:C:1979:34, punto 28). Nella prima, la Corte aveva rifiutato di tenere conto, ai fini dell'applicazione dello statuto dei funzionari, della naturalizzazione italiana di una dipendente di nazionalità belga, per il motivo che tale naturalizzazione le era stata imposta ai sensi del diritto italiano, senza possibilità di rinunciarvi, in ragione del matrimonio con un cittadino italiano, in violazione del principio della parità di trattamento tra dipendenti di sesso maschile e dipendenti di sesso femminile. Nella seconda, essa aveva stabilito che «nessuna disposizione del Trattato consente, nella sfera d'applicazione dello stesso, di trattare diversamente i cittadini di uno Stato membro, a seconda del momento o del modo in cui hanno acquisito la cittadinanza dello Stato stesso, se – al momento in cui invocano il diritto comunitario – essi hanno la cittadinanza di uno degli Stati membri».

[14] V. paragrafo 56 delle presenti conclusioni.

b) Sentenze Rottmann e Tjebbes e a.: la conferma e il chiarimento del principio sancito nella sentenza Micheletti

47. Il principio sancito dalla Corte nella sentenza Micheletti e a.[15] è stato confermato nella sentenza Rottmann[16]. La Corte ha chiarito la portata di questo principio[17] anche nel quadro dell'esame di una decisione di revoca della naturalizzazione adottata dalle autorità tedesche. Così, dopo aver ricordato la competenza degli Stati membri in materia di acquisto e di perdita della cittadinanza[18], la Corte ha precisato che «il fatto che una materia rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali di cui trattasi debbano rispettare quest'ultimo»[19]. A tal riguardo, essa si è fondata su una giurisprudenza costante concernente situazioni nelle quali una normativa adottata in una materia rientrante nella competenza nazionale è valutata alla luce del diritto dell'Unione[20]. Posto che tali situazioni ricadono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, esse devono pertanto rispettare tale diritto e sono soggette al controllo della Corte[21]. Lo status di cittadino dell'Unione non può infatti essere privato del suo effetto utile e, pertanto, i diritti da esso conferiti non possono essere violati dall'adozione di misure statali[22].

48. Nella sentenza Rottmann[23], la Corte ha quindi stabilito che, tenuto conto del carattere fondamentale dello status del cittadino dell'Unione conferito dall'articolo 20 TFUE, la situazione di un cittadino dell'Unione che si trovi alle prese con una decisione di revoca della naturalizzazione adottata dalle autorità di uno Stato membro, la quale lo ponga, dopo la perdita della cittadinanza di un altro Stato membro da lui posseduta in origine, in una situazione idonea a cagionare il venir meno di detto status e dei diritti ad esso correlati, ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione.

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

16 Punti 39 e 45. Ricordo che il sig. Rottmann aveva acquisito la cittadinanza tedesca per naturalizzazione, in modo fraudolento.

17 V., segnatamente, Lagarde, P., «Retrait de la nationalité acquise frauduleusement par naturalisation», *Revue critique de droit international privé*, 2010, pag. 540; Kostakopoulou, D., «European Union citizenship and Member State nationality: updating or upgrading the link?», *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*?, J. Shaw (a cura di), EUI Working Papers, RSCAS 2011/62, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, pagg. da 21 a 26, e, nella medesima opera, Kochenov, D., «Two Sovereign States vs. a Human Being: CJEU as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters», pagg. da 11 a 16, e de Groot, G.R. e Seling, A., «The consequences of the Rottmann judgment on Member State autonomy – The Courts avant gardism in nationality matters», pagg. da 27 a 31.

18 Sentenza Rottmann, punto 39 e giurisprudenza citata.

19 Sentenza Rottmann, punto 41. V., altresì, le conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nella causa de qua (C-135/08, EU:C:2009:588, paragrafo 20): «È vero altresì che, se la situazione rientra nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, l'esercizio da parte degli Stati membri dei poteri da essi conservati non può essere discrezionale. Tali poteri incontrano un limite nell'obbligo di rispettare le norme comunitarie».

20 Sentenza Rottmann, punto 41 e giurisprudenza citata.

21 V., segnatamente, per un'analisi dottrinale della giurisprudenza relativa a tale materia, Konstadinides, T., «La fraternité européenne? The extent of national competence to condition the acquisition and loss of nationality from the perspective of EU citizenship», *European Law Review*, 2010, 35(3), pagg. da 401 a 414, e Pudzianowska, D., «Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcie obywatelstwa Unii?», *Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej*, ed. Baranowska, G., Bodnar, A., Gliszczyńska-Grabias, A., Varsavia, 2015, pagg. da 141 a 154.

22 V., riguardo a detta sentenza, Mengozzi, P., «Complémentarité et coopération entre la Cour de justice de l'Union européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l'Union des citoyens d'États tiers», *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, n. 1, pagg. da 29 a 48, in particolare pag. 34. V., altresì, Barbou Des Places, S., «La nationalité des États membres et la citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence communautaire: la nationalité sans frontières», *Revue des Affaires européennes*, Bruylant/Larcier, 2011, pagg. da 29 a 50, in particolare pag. 26: «Non è la revoca della cittadinanza in quanto tale a interessare il diritto dell'Unione, ma il fatto che tale revoca spiega effetti sul possesso dello status di cittadino dell'Unione».

23 Punto 42. Come sottolinea l'avvocato generale Mengozzi nelle sue conclusioni nella causa Tjebbes e a. (C-221/17, EU:C:2018:572, paragrafo 34): «nella sentenza Rottmann, la Corte, contrariamente all'avvocato generale [v. paragrafo 13 delle conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nella causa Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588)], non ha cercato un collegamento tra la revoca della naturalizzazione del sig. Janko Rottmann e l'esercizio da parte di quest'ultimo del suo diritto di circolare nell'Unione». V., altresì, sentenza dell'8 marzo 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), il cui punto 42 si ispira al punto 42 della sentenza Rottmann.

49. Tale sentenza ha così aperto la strada alla possibilità di assoggettare a un esame dettagliato, alla luce del diritto dell'Unione, taluni aspetti delle normative in materia di cittadinanza in vigore negli Stati membri legati alla perdita dello status di cittadino dell'Unione [24]. Un'occasione siffatta si è presentata nove anni più tardi, con la causa che ha dato luogo alla sentenza Tjebbes e a. [25].

50. In tale sentenza, oggetto di un esame alla luce del diritto dell'Unione è stata una condizione generale di perdita ipso iure della cittadinanza dei Paesi Bassi e, quindi, dello status di cittadino dell'Unione da parte degli interessati [26]. La Corte ha confermato [27] il principio sancito nella giurisprudenza anteriore [28]. Richiamando i punti 42 e 45 della sentenza Rottmann, essa ha sostenuto che la situazione dei cittadini dell'Unione che possiedono la cittadinanza di un solo Stato membro e che, con la perdita di tale cittadinanza, si ritrovano privati dello status di cittadino dell'Unione 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'Unione e gli Stati membri devono pertanto, nell'esercizio della loro competenza in materia di cittadinanza, rispettare il diritto dell'Unione [29].

51. Alla luce di questo quadro giurisprudenziale [30], la questione che si pone è se la situazione di JY ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

52. Per le ragioni che illustrerò in prosieguo, sono convinto che occorra rispondere in senso affermativo a tale domanda.

2. Sulle conseguenze della decisione controversa alla luce del diritto dell'Unione

a) Applicazione dei principi sanciti nelle sentenze Rottmann e Tjebbes e a. alla situazione di cui trattasi nel procedimento principale

53. È certamente vero che, nella specie, alla data dirimente ai fini dell'esame della fondatezza del ricorso oggetto del procedimento principale, vale a dire, quella di adozione della decisione controversa [31], JY era già divenuta apolide e, di conseguenza, aveva perso il suo status di cittadina

[24] V., a questo riguardo, Shaw, J., «Setting the scene: the Rottmann case introduced», *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*?, op. cit., pag. 4.

[25] Ricordo che la sentenza de qua verteva su alcuni cittadini dei Paesi Bassi che possedevano la cittadinanza di uno Stato terzo e avevano adito i giudici dei Paesi Bassi a seguito del rifiuto da parte del Ministro degli Affari esteri di esaminare le loro domande di rinnovo del passaporto nazionale. Il rifiuto opposto dal ministro si fondava sulla legge olandese sulla cittadinanza, che prevedeva in particolare che un maggiorenne perdesse la cittadinanza dei Paesi Bassi qualora possedesse anche una cittadinanza straniera e avesse avuto la propria residenza principale per un periodo ininterrotto di dieci anni durante la sua maggiore età al di fuori dei Paesi Bassi e dell'Unione europea.

[26] E non una decisione individuale di revoca della cittadinanza, fondata sul comportamento dell'interessato, come nella causa all'origine della sentenza Rottmann.

[27] V. paragrafi da 45 a 50 delle presenti conclusioni.

[28] Sentenza Tjebbes e a., punto 30 e giurisprudenza citata. Nelle sue conclusioni nella causa Tjebbes e a. (C-221/17, EU:C:2018:572, paragrafo 28), l'avvocato generale Mengozzi ha ritenuto che le ricorrenti nel procedimento principale non avessero definitivamente perso il loro status di cittadine dell'Unione conferito dall'articolo 20 TFUE, ma che si trovassero collocate in una «situazione idonea a cagionare il venir meno di tale status», concludendone che le situazioni oggetto di detta causa ricadevano nella sfera del diritto dell'Unione. Tuttavia, nella sua sentenza la Corte non ha analizzato l'applicabilità del diritto dell'Unione.

[29] Sentenza Tjebbes e a., punto 32. Osservo che da detto passaggio si evince che non sono solo le «situazion[i] *idone[e] a cagionare il venir meno* di detto status» a ricadere, per loro natura e per le conseguenze che producono, nel diritto dell'Unione [sentenza Rottmann, punto 42], ma anche quelle in cui le persone «*si ritrovano senza* lo status conferito dall'articolo 20 TFUE e i diritti a esso correlati». Il corsivo è mio. A mio avviso, la descrizione di questa seconda tipologia di situazione è più diretta perché indica situazioni in cui le persone interessate si trovano *costrette* ad affrontare la perdita dello status di cittadino dell'Unione.

[30] V. paragrafi da 45 a 50 delle presenti conclusioni.

[31] V. paragrafo 21 delle presenti conclusioni.

dell'Unione. È altresì vero che la perdita di detto status non deriva direttamente dalla decisione controversa. Infatti, JY ha ottenuto lo scioglimento del suo rapporto di cittadinanza con la Repubblica di Estonia mediante decisione del governo di detto Stato membro.

54. Inoltre, è evidente che la perdita dello status de quo non deriva da una condizione di perdita della cittadinanza [32], ma da una condizione per il suo acquisto prevista dalla normativa austriaca [33]. Le autorità austriache hanno infatti giustificato le misure adottate con la decisione controversa sostenendo che JY non soddisfaceva più le condizioni di acquisto della cittadinanza austriaca, previste all'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, del StbG [34].

55. Come ho già osservato [35], tenuto conto di queste peculiarità, la situazione di JY si discosta dalle situazioni alla base delle sentenze Rottmann e Tjebbes e a.. Ritengo tuttavia, per le ragioni di seguito illustrate, che queste circostanze non consentano di escludere la situazione di JY dal campo di applicazione del diritto dell'Unione.

56. In primo luogo, benché le decisioni adottate dal governo estone e dal Wiener Landesregierung (governo del Land di Vienna) si fondino , certo, sul regime di acquisto e di perdita della cittadinanza di due ordinamenti giuridici nazionali differenti [36], condivido tuttavia l'opinione della Commissione secondo cui la revoca della garanzia relativa alla naturalizzazione di una persona apolide deve essere valutata, alla data di tale revoca, non in maniera isolata, ma tenendo conto del fatto che tale persona era un cittadino di un altro Stato membro e aveva pertanto lo status di cittadino dell'Unione [37]. Pertanto, in tale fase, la perdita da parte di JY del suo status di cittadina dell'Unione dovrebbe essere valutata, a mio avviso, tenendo conto non soltanto della decisione delle autorità estoni, ma anche della procedura di naturalizzazione austriaca, considerata nel suo insieme [38].

57. In secondo luogo, desidero tornare sul punto citato in precedenza, vale a dire che la riserva formulata dalla Corte nella sentenza Micheletti e a. [39] comprende sia le condizioni di acquisto della cittadinanza sia quelle previste per la sua perdita. Il principio sancito in detta sentenza è stato confermato nelle sentenze Rottmann [40] e Tjebbes e a. [41]. Il principio di cui trattasi trova pertanto applicazione nei casi, come quello di specie, riguardanti condizioni di acquisto della cittadinanza, *nei limiti in cui dette condizioni hanno come conseguenza la perdita dello status di cittadino dell'Unione* da parte dell'interessato. Così, allorquando siano coinvolti cittadini dell'Unione, l'esercizio della competenza in materia di perdita e di acquisto della cittadinanza, *toccando l'insieme dei diritti conferiti e protetti dall'ordinamento giuridico dell'Unione*, può essere sottoposta a un controllo giurisdizionale effettuato alla luce del diritto dell'Unione.

32 Che si tratti di una condizione di revoca della cittadinanza acquisita per naturalizzazione, come nella sentenza Rottmann, o di una condizione di perdita ipso iure della cittadinanza, come nella sentenza Tjebbes e a.

33 V. paragrafo 22 delle presenti conclusioni.

34 V., a tal riguardo, paragrafo 26 delle presenti conclusioni.

35 V. paragrafi 28 e 37 delle presenti conclusioni.

36 La prima decisione riguarda la *procedura di perdita della cittadinanza* estone mentre la decisione controversa concerne la *procedura di acquisto della cittadinanza austriaca*.

37 Il fatto che JY possedesse la cittadinanza estone prima di rinunciarvi per adeguarsi alla normativa austriaca differenzia la sua situazione da quella oggetto della causa sfociata nella sentenza del 20 febbraio 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), in cui la sig.ra Kaur, non rientrando nella definizione di cittadina del Regno Unito di Gran Bretagna e di Irlanda del Nord, non aveva potuto essere privata dei diritti derivanti dallo status di cittadino dell'Unione, dal momento che non li aveva mai posseduti. V., a tal riguardo, sentenza Rottmann, punto 49.

38 Sulla decisione delle autorità estoni, v. paragrafi 76 e segg. delle presenti conclusioni.

39 Sentenza del 7 luglio 1992, Micheletti e a. (C-369/90, EU:C:1992:295, punto 10). V. paragrafi 46 e 57 delle presenti conclusioni.

40 Punti 39 e 45.

41 Punti 30 e 32.

58. Nel caso di specie, dal quadro giuridico illustrato dal giudice del rinvio emerge che, a norma dell'articolo 20, paragrafo 1, del StbG, la garanzia relativa alla concessione della cittadinanza austriaca è soggetta alla conditio sine qua non per cui la persona interessata deve sciogliere entro il termine di due anni, il rapporto la cittadinanza con il suo Stato membro d'origine. In altre parole, detta persona deve accettare non solo di divenire apolide, ma anche di perdere il suo status di cittadino dell'Unione [42].

59. A questo riguardo, ritengo sia importante esaminare, da una parte, il carattere volontario o meno della rinuncia alla cittadinanza dello Stato membro d'origine e, dall'altra, la questione del legittimo affidamento creato da una siffatta garanzia.

60. Per quanto attiene anzitutto alla natura della *condizione della rinuncia*, secondo il governo austriaco, JY avrebbe rinunciato volontariamente alla cittadinanza estone e, quindi, allo status di cittadina dell'Unione. Occorre tuttavia chiedersi se una rinuncia siffatta possa essere qualificata come «volontaria».

61. Contrariamente a quanto sostiene, in sostanza, il governo austriaco, la situazione di un cittadino di uno Stato membro che, come JY, ha rinunciato alla propria cittadinanza d'origine *unicamente al fine di soddisfare la condizione* diretta a ottenere la garanzia di concessione della cittadinanza austriaca, imposta dalla normativa nazionale e, quindi, *nella sola prospettiva di recuperare la cittadinanza dell'Unione*, non può essere qualificata come «rinuncia volontaria». Infatti, come sottolinea la Commissione, tale rinuncia è intervenuta quando le autorità austriache hanno garantito a JY che, fatta eccezione per lo scioglimento del rapporto di cittadinanza precedente, tutte le altre condizioni previste per la concessione della cittadinanza austriaca erano soddisfatte. È quindi evidente che JY, come emerge dalle sue osservazioni, voleva mantenere il suo status di cittadina dell'Unione.

62. Infatti, posto che, nel quadro della garanzia di naturalizzazione, la normativa austriaca esige come conditio sine qua non la rinuncia alla cittadinanza dello Stato d'origine, mantenendo tuttavia la facoltà di revocare detta garanzia, l'esercizio di una siffatta revoca espone il cittadino dell'Unione *sistematicamente* alla perdita del status di cittadino dell'Unione e la situazione di cui trattasi ricade pertanto nel diritto dell'Unione.

63. Per quanto attiene, poi, al *legittimo affidamento*, è evidente che, dato che la garanzia relativa alla concessione della cittadinanza austriaca è subordinata alla rinuncia e alla perdita della cittadinanza d'origine, detta garanzia crea un legittimo affidamento in capo all'interessato [43]. In particolare, mi sembra evidente che, nella specie, il legittimo affidamento nutrito da JY di riacquistare il suo status di cittadina dell'Unione ricade nel campo di applicazione della protezione offerta dal diritto dell'Unione [44]. Pertanto, nell'adottare una decisione vertente sulla garanzia di naturalizzazione, le autorità austriache sono tenute ad assicurare che un cittadino come JY non sia privato del suo status di cittadino dell'Unione – anche nel caso di illeciti

[42] In risposta a un quesito posto dalla Corte in udienza, il governo austriaco ha spiegato che, per quanto attiene ai cittadini dell'Unione, benché la normativa nazionale non sia stata modificata, le autorità austriache hanno però modificato la propria prassi al fine di evitare l'apolidia.

[43] Sui meccanismi legati alla tutela del legittimo affidamento nell'ambito delle normative nazionali in materia di cittadinanza, v. de Groot, G.R., e Wautelet, P., «Reflections on Quasi-Loss of Nationality from Comparative, International and European Perspectives», *European Citizenship at the Crossroads. The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*, Carrera Nuñez, S. e de Groot, G.R. (a cura di), Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, pagg. da 117 a 156, in particolare pagg. 138 e segg.

[44] Per quanto attiene alla decisione controversa, si potrebbe opporre il principio della tutela del legittimo affidamento quanto al mantenimento dello status di cittadino dell'Unione, posto che, a mio avviso, JY, obbligata a rinunciare alla propria cittadinanza di origine, nutriva un affidamento degno di tutela. Sulle ragioni per cui il principio del legittimo affidamento non è stato applicato al sig. Rottmann, v. conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nella causa Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, paragrafo 31).

commessi prima o dopo l'adozione di detta decisione – agevolandolo nell'acquisto della cittadinanza richiesta. Come emerge dalla mia proposta di risposta alla seconda questione pregiudiziale, ritengo che, nell'esercizio di detta competenza, le autorità austriache debbano anche tener conto delle circostanze specifiche di ogni caso, applicando il principio di proporzionalità [45].

64. L'apolidia imposta dal regime austriaco di acquisto della cittadinanza mette il cittadino di uno Stato membro che desideri acquisire la cittadinanza austriaca, come JY, di fronte alla *perdita temporanea* dello status di cittadino dell'Unione conferito dall'articolo 20 TFUE. Essa può però poi comportare per detto cittadino anche la *perdita permanente* di detto status quando, come nel caso di specie, la garanzia relativa alla naturalizzazione può essere revocata dalle autorità austriache a causa della commissione di un illecito, privandolo così della *totalità dei diritti ad essa collegati*.

65. Pertanto, come sostenuto dalla Commissione, la revoca della garanzia di naturalizzazione, dopo lo scioglimento del rapporto di cittadinanza con lo Stato membro d'origine, unitamente al rigetto della domanda di naturalizzazione, è equiparabile, alla luce dei suoi effetti, a una decisione di revoca della naturalizzazione. Nella specie, detta revoca comporta la perdita dello status di cittadino dell'Unione.

66. Ritengo pertanto che la situazione di una persona che, dopo aver rinunciato alla sua cittadinanza d'origine per soddisfare una condizione di concessione della cittadinanza imposta dalla legge dello Stato membro d'origine, debba affrontare una decisione di revoca della garanzia di concessione della cittadinanza adottata dalle autorità di detto Stato che la pone così in una situazione di perdita permanente dello status di cittadino dell'Unione e dei diritti ad esso correlati, ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nel diritto dell'Unione.

67. Questa conclusione trova conferma, a mio avviso, non soltanto nella sentenza Tjebbes e a. [46], ma anche nella giurisprudenza derivante dalle sentenze Ruiz Zambrano [47] e Lounes [48].

b) Giurisprudenza derivante dalla sentenza Ruiz Zambrano: la privazione del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione

68. L'applicabilità dell'articolo 20 TFUE alla situazione dei cittadini di uno Stato membro che non hanno mai esercitato il loro diritto alla libera circolazione e che, a causa di una decisione di detto Stato membro, sarebbero privati del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti correlati allo status di cittadino dell'Unione è stata riconosciuta dalla Corte a partire dalla sentenza Ruiz Zambrano [49].

[45] V. paragrafi 102 e segg. delle presenti conclusioni.

[46] Punto 32. Come ho indicato al paragrafo 50 delle presenti conclusioni, la Corte ivi si riferisce alla «[perdita dello] status conferito dall'articolo 20 TFUE e [dei] diritti a esso correlati».

[47] Sentenza dell'8 marzo 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124). V., segnatamente, sentenze del 13 settembre 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punto 80), e dell'8 maggio 2018, K.A. e a. (Ricongiungimento familiare in Belgio) (C-82/16, EU:C:2018:308, punto 49).

[48] Sentenza del 14 novembre 2017 (C-165/16, EU:C:2017:862).

[49] Sentenza dell'8 marzo 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124, punto 42). A questo riguardo, la situazione dei figli del sig. Ruiz Zambrano, «idonea a privarli del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell'Unione», e quella del sig. Rottmann, «idonea a cagionare il venir meno dello status conferito dall'[articolo 20 TFUE] e dei diritti ad esso correlati» [sentenza Rottmann, punto 42] sono equiparabili nel senso che, in detti due casi, lo status di cittadino dell'Unione era stato privato del suo effetto utile. V., a tal riguardo, le mie conclusioni nelle cause riunite Rendón Marín e CS (C-165/14 e C-304/14, EU:C:2016:75, paragrafi 114 e 115).

69. Posto che, nella sentenza de qua, la Corte ha stabilito che la situazione controversa ricadeva nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, non vedo come si possa sostenere che una situazione come quella di JY, in cui la decisione controversa ha comportato per una cittadina di uno Stato membro la perdita permanente del suo status di cittadina dell'Unione e, quindi, la perdita del godimento non *del contenuto essenziale dei diritti* conferiti dall'articolo 20 TFUE, ma della *totalità di tali diritti*, non rientra nel campo di applicazione del diritto dell'Unione allorquando, contrariamente ai figli del sig. Ruiz Zambrano, JY ha esercitato il proprio diritto alla libera circolazione recandosi e soggiornando legalmente nel territorio di un altro Stato membro.

70. Alla luce di quest'ultima circostanza, analizzerò brevemente la situazione di cui trattasi nel procedimento principale alla luce della logica dell'integrazione progressiva enunciata nella sentenza Lounes [50].

c) Sentenza Lounes: la logica dell'integrazione progressiva

71. Osservo anzitutto che, in risposta a un quesito posto dalla Corte in udienza, JY ha confermato di risiedere in Austria dal 1993 [51]. È quindi pacifico che, a partire dall'adesione della Repubblica di Estonia all'Unione, nel 2004, JY, cittadina estone, ha risieduto e lavorato in Austria quale cittadina dell'Unione.

72. Pertanto, oltre ad essere pacifico che JY beneficiava dei diritti conferiti a un cittadino dell'Unione dall'articolo 20 TFUE, JY beneficerebbe anche dei diritti riconosciuti dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, secondo il quale ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai Trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi.

73. A questo riguardo, secondo la Corte, «i diritti conferiti ad un cittadino dell'Unione dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, compresi i diritti derivati di cui godono i suoi familiari, sono volti, in particolare, a favorire la progressiva integrazione del cittadino dell'Unione interessato nella società dello Stato membro ospitante» [52]. Orbene, un cittadino dell'Unione, come JY, che, dopo essersi recato, nell'esercizio della propria libertà di circolazione, ed aver soggiornato per diversi anni nel territorio dello Stato membro ospitante, nella specie l'Austria, in forza e in

[50] Sentenza del 14 novembre 2017 (C-165/16, EU:C:2017:862). Ricordo che la causa che ha dato luogo alla sentenza di cui trattasi verteva su una cittadina spagnola che, dopo aver soggiornato nel Regno Unito a partire dal 1996, aveva acquisito la cittadinanza di tale paese per naturalizzazione nel corso del 2009, mantenendo la sua cittadinanza spagnola. Nel 2014, aveva contratto matrimonio con un cittadino di un paese terzo. La domanda di carta di soggiorno presentata da quest'ultimo in qualità di coniuge di un cittadino dell'Unione era stata respinta delle autorità del Regno Unito con la motivazione che aveva superato la durata del soggiorno autorizzato in tale Stato membro in violazione della legge in materia di immigrazione.

[51] In udienza, il governo austriaco ha osservato che, prima dell'adesione della Repubblica di Estonia all'Unione europea, JY era in possesso di un certificato di stabilimento per i cittadini dei paesi terzi.

[52] Sentenza del 14 novembre 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punto 56).

osservanza dell'articolo 7, paragrafo 1, ovvero dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE [53], desidera acquisire la cittadinanza di tale Stato membro, tende ad integrarsi stabilmente nella società di detto Stato.

74. Pertanto, come stabilito dalla Corte, «ritenere che tale cittadino, cui sono stati riconosciuti diritti in forza dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE per aver esercitato la propria libertà di circolazione, debba rinunciare al beneficio di tali diritti (...), per il motivo che ha ricercato, mediante la naturalizzazione in tale Stato membro, un inserimento più approfondito nella società di quest'ultimo, sarebbe contrario alla logica dell'integrazione progressiva che tale disposizione favorisce» [54].

75. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, ritengo, come già osservato, che la situazione di cui trattasi nel procedimento principale ricada, per sua natura e per le conseguenze che produce, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

3. Sulla decisione della Repubblica di Estonia con cui è stato sciolto il rapporto di cittadinanza con JY

76. Benché dalla mia analisi relativa alla prima questione pregiudiziale emerga che la perdita dello status di cittadina dell'Unione da parte di JY è una conseguenza della procedura di naturalizzazione austriaca, considerata nel suo insieme [55], mi sembra tuttavia pertinente, a questo punto, spiegare brevemente le ragioni che mi inducono a ritenere, diversamente da quanto sostenuto dal governo francese, che, *nel quadro del rinvio pregiudiziale nella presente causa*, la decisione che deve essere esaminata alla luce del diritto dell'Unione non è la decisione delle autorità estoni bensì la decisione controversa.

77. Nelle sue osservazioni scritte, il governo francese afferma che la perdita dello status di cittadina dell'Unione da parte di JY deriva dalla sola decisione delle autorità estoni che hanno accettato la sua rinuncia alla cittadinanza estone senza attendere che JY avesse effettivamente acquisito la cittadinanza austriaca. A suo avviso, l'accoglimento di una domanda di rinuncia della cittadinanza di uno Stato membro presentata da un cittadino dell'Unione deve essere subordinata all'acquisto effettivo della cittadinanza di un altro Stato membro o di un paese terzo per evitare che detto cittadino venga a trovarsi, quand'anche temporaneamente, in una condizione di apolidia [56].

[53] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU 2004, L 158, pag. 77). Per quanto attiene alla situazione di cui trattasi nel procedimento principale, non posso escludere che JY abbia acquisito un diritto al soggiorno permanente in detto Stato membro, a norma dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/38. A questo riguardo, osservo che affinché tale diritto sia riconosciuto dagli Stati membri è sufficiente che l'interessato soddisfi le condizioni che consentono di beneficiare del diritto di soggiorno permanente, conformemente al diritto dell'Unione. Occorre sottolineare che, a norma dell'articolo 11a, paragrafo 4, punto 2, del StbG, se l'interessato è un cittadino di uno Stato parte dell'accordo sullo Spazio economico europeo (accordo SEE), la cittadinanza austriaca può essere concessa se risiede legalmente e senza interruzioni sul territorio federale da almeno sei anni.

[54] Sentenza del 14 novembre 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punto 58). V., altresì, conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa Lounes (C-165/16, EU:C:2017:407, paragrafo 86).

[55] V. paragrafo 56 delle presenti conclusioni.

[56] Detto governo ha affermato che l'articolo 23-9, punto 1, del code civil (codice civile francese) prevede che la perdita della cittadinanza francese acquisti efficacia alla data di acquisto della cittadinanza straniera, il che evita il verificarsi di una situazione di apolidia. Il governo estone ha confermato, rispondendo a un quesito della Corte, che la normativa estone non richiede il preliminare ottenimento della nuova cittadinanza per autorizzare lo scioglimento del rapporto di cittadinanza con un cittadino estone e che non è possibile rinunciare alla cittadinanza estone in via temporanea o in maniera condizionata.

78. Il governo estone, sostenuto al riguardo dal governo dei Paesi Bassi e dalla Commissione, ha sottolineato in udienza che la Repubblica di Estonia non poteva negare lo scioglimento del rapporto di cittadinanza con JY. Infatti, tale paese non può respingere una domanda in tal senso se il cittadino estone che chiede di rinunciare alla sua cittadinanza soddisfa le condizioni fissate dalla normativa estone e presenta i documenti giustificativi richiesti, segnatamente, la garanzia di concessione della cittadinanza rilasciata dallo Stato membro interessato attestante che detto cittadino ne otterrà la cittadinanza.

79. Sono sensibile a tale argomento.

80. Nella sentenza Rottmann [57], la Corte ha ricordato che «i principi affermati nella presente sentenza 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 di naturalizzazione quanto allo Stato membro di cittadinanza originaria», pur precisando che ciò si riferiva «[al] contesto del presente rinvio pregiudiziale».

81. Una misura come quella prevista dal codice civile francese permette certamente di garantire il mantenimento dello status di cittadino dell'Unione e rappresenta pertanto uno dei mezzi con i quali le autorità di uno Stato membro possono garantire che, in una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la persona interessata non perda detto status.

82. Tuttavia, tenuto conto delle peculiarità della presente causa, non si può contestare al governo estone di aver accolto la domanda di rinuncia di JY alla cittadinanza di detto Stato membro posto che detta rinuncia costituisce una conditio sine qua non, imposta dalla procedura di acquisto della cittadinanza austriaca nel quadro della garanzia prestata dalle autorità austriache. Come da me già osservato [58], tale garanzia ha comportato non solo un legittimo affidamento in capo a JY, ma anche un affidamento in capo alle autorità estoni degno della tutela riconosciuta dal principio di reciproca fiducia. A questo riguardo, in base alle osservazioni presentate dal governo estone in udienza, l'articolo 26 della legge estone sulla cittadinanza prevede che detto governo abbia la facoltà di non revocare la cittadinanza di un interessato se detta revoca comporta una situazione di apolidia [59]. Il governo estone osserva che, avendo le autorità austriache fornito una garanzia di naturalizzazione, esso non poteva prevedere che l'avrebbero revocata [60]. Così, la Repubblica di Estonia si è basata sulla garanzia di concessione della cittadinanza, ritenendo di poter fare legittimamente affidamento sul fatto che le autorità austriache vi avrebbero dato seguito. In ogni caso, detto Stato membro sottolinea che, se non avesse acconsentito allo scioglimento del rapporto di cittadinanza, JY non avrebbe potuto chiedere la concessione della cittadinanza austriaca.

83. Ritengo pertanto che, nell'ambito della presente causa, il diritto estone, come applicato nel caso di specie, sia conforme al diritto dell'Unione.

57 Punto 62.

58 V. paragrafo 63delle presenti conclusioni.

59 A questo proposito, occorre ricordare che la Repubblica di Estonia non è parte contraente della Convenzione europea sulla cittadinanza e non è quindi soggetta agli obblighi ivi previsti all'articolo 8.

60 Si potrebbe così contestare a uno Stato membro che si trovi nella stessa situazione della Repubblica di Estonia di aver acconsentito allo scioglimento benché il verificarsi di una situazione di apolidia fosse prevedibile; tale prevedibilità manca però nella specie, quantomeno dal punto di vista del governo estone. JY aveva infatti dichiarato di rinunciare alla sua cittadinanza d'origine al fine di poter ottenere la cittadinanza austriaca e riacquistare lo status di cittadino dell'Unione. Il governo estone ha inoltre affermato di effettuare una valutazione della proporzionalità rispetto a ogni singola decisione in materia di cittadinanza e, segnatamente, delle conseguenze individuali per l'interessato.

84. Inoltre, è pacifico che è la decisione controversa ad essere alla base della perdita permanente dello status di cittadina dell'Unione da parte di JY e che sono quindi le autorità austriache ad essere tenute a garantire che un cittadino come JY non sia privato di detto status, conferito dall'articolo 20 TFUE, privandolo della *totalità dei diritti ad esso correlati*, in violazione del principio di proporzionalità.

85. Analizzerò pertanto la seconda questione pregiudiziale partendo dall'assunto che è la decisione controversa a dover rispettare il diritto dell'Unione e, di conseguenza, il principio di proporzionalità.

C. Sulla seconda questione pregiudiziale: conformità della decisione controversa al principio di proporzionalità

86. Posto che il principio di proporzionalità ha un ruolo centrale nel diritto dell'Unione, è evidente che, se la Corte risponde in senso affermativo alla prima questione, come da me proposto, anche la risposta alla seconda questione dovrà essere affermativa. Alla luce di tale evidenza, ritengo che il giudice del rinvio chieda alla Corte se debba verificare non solo se la decisione controversa sia compatibile con il principio di proporzionalità, ma anche se detta decisione sia o meno proporzionata.

87. Occorre pertanto riformulare la seconda questione sottoposta come diretta, sostanzialmente, a stabilire se le autorità nazionali competenti, ivi compresi, se del caso, i giudici nazionali, siano tenute a esaminare la compatibilità della decisione di revoca della garanzia di concessione della cittadinanza di uno Stato membro e di rigetto della domanda di concessione di detta cittadinanza con il principio di proporzionalità, tenuto conto delle conseguenze che detta decisione spiega sulla situazione della persona interessata alla luce del diritto dell'Unione, vale a dire la perdita permanente dello status di cittadino dell'Unione, e quindi la conformità di detta decisione con il principio succitato.

88. Per rispondere a tale questione esaminerò, in primo luogo, la natura di interesse generale del motivo perseguito dall'articolo 20, paragrafi 1 e 2, e dall'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, del StbG, sui quali erano fondate la garanzia di concessione della cittadinanza e la decisione di revoca di detta garanzia, prima di dedicarmi, in secondo luogo, al rispetto del principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che la decisione controversa implica per la situazione di JY e al carattere sproporzionato di una decisione come la decisione controversa.

1. Sul motivo dell'interesse generale perseguito dalla normativa alla base della decisione controversa

89. Dalla decisione di rinvio emerge che la normativa austriaca in materia di cittadinanza mira a evitare situazioni di cittadinanza multipla, come risulta, segnatamente, dall'articolo 10, paragrafo 3, punto 1, del StbG. Il giudice del rinvio osserva che la garanzia di cui all'articolo 20, paragrafo 1, di detta legge fonda un diritto alla concessione della cittadinanza subordinato unicamente alla produzione della prova dello scioglimento del rapporto di cittadinanza con lo Stato estero. Esso precisa che l'articolo 20, paragrafo 2, della legge de qua prevede tuttavia la revoca di tale garanzia quando la persona interessata non soddisfa più una delle condizioni richieste da detta concessione, come ivi previste all'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, della medesima legge.

90. Nelle sue osservazioni, il governo austriaco spiega che, ai sensi della normativa nazionale, la cittadinanza austriaca è riconosciuta al richiedente solo ove questi dimostri, nel termine a tal fine previsto, lo scioglimento del rapporto con il suo Stato membro d'origine e continui a soddisfare le altre condizioni di concessione.

91. Ricordo, anzitutto, che la Corte ha già stabilito 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 [61]. A questo riguardo, l'articolo 20, paragrafi 1 e 2, e l'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, del StbG, che hanno fondato la garanzia di concessione della cittadinanza e la decisione di revoca di detta garanzia, s'inseriscono nell'esercizio della competenza riconosciuta alla Repubblica d'Austria quanto alla definizione delle condizioni di acquisto e di perdita della cittadinanza austriaca.

92. È legittimo che uno Stato membro voglia garantire un diritto alla concessione della cittadinanza che, in forza di disposizioni nazionali come quelle di cui all'articolo 20, paragrafo 1, del StbG, è subordinato alla sola prova dello scioglimento del rapporto di cittadinanza con un altro Stato membro o con uno Stato terzo [62]. Ciò trova conferma, in particolare, nell'articolo 1, della convenzione sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima [63] e nella formulazione dell'articolo 7, paragrafo 2, della convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia [64].

93. Per quanto attiene alla revoca della garanzia di concessione della cittadinanza, basata sull'articolo 20, paragrafo 2, e sull'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, del StbG, ritengo che essa persegua, in linea di principio, un obiettivo legittimo.

94. Tuttavia, desidero sottolineare che, nell'esercitare la competenza in materia di acquisto e di perdita della cittadinanza, gli Stati membri devono rispettare gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, come emerge dalla giurisprudenza esaminata nel quadro della mia analisi della prima questione pregiudiziale. Dette competenza deve inoltre essere esercitata nel rispetto non soltanto del diritto dell'Unione, ma anche del diritto internazionale.

95. A questo proposito, per quanto attiene all'articolo 7, paragrafo 2, della convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia [65], osservo che dalle conclusioni della riunione di esperti sull'interpretazione della convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia, pubblicate dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (in prosieguo: l'«UNHCR»), vertenti sull'articolo 7, paragrafo 2, di detta convenzione, emerge che «è accettabile consentire la perdita della cittadinanza solo *se la garanzia è incondizionata*» [66]. Infatti, in base a dette conclusioni, «esiste un obbligo implicito, in forza della convenzione del 1961 secondo cui, *una volta emesse, le garanzie non possono essere revocate con la motivazione che le condizioni per la naturalizzazione non sono soddisfatte*, il che renderebbe la persona apolide» [67]. Inoltre, l'articolo 8 di detta stessa convenzione vieta agli Stati contraenti di privare una persona della sua cittadinanza «qualora ciò abbia l'effetto di renderla apolide». Nutro pertanto dubbi quanto alla legittimità, alla luce del

[61] Sentenze Rottmann, punto 51, e Tjebbes e a., punto 33.

[62] La convenzione sulla cittadinanza prevede, al suo articolo 4, che «le regole sulla cittadinanza di ciascuno Stato parte devono fondarsi, segnatamente, sui principi secondo cui ciascun individuo ha diritto a una cittadinanza e l'apolidia deve essere evitata».

[63] V. paragrafo 6 delle presenti conclusioni.

[64] V. paragrafo 3 delle presenti conclusioni. V., altresì, articolo 8, paragrafo 3, lettera a), punto ii), di detta convenzione.

[65] V. paragrafo 3 delle presenti conclusioni. V., altresì, articolo 8, paragrafo 3, lettera a), punto ii), di tale convenzione.

[66] Expert Meeting. Interpreting the 1961 Statelessness Convenzione and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality. Summary Conclusions, UNHCR, Tunisi, Tunisia, 31 ottobre - 1° novembre 2013, pagg. da 1 a 15, in particolare pag. 10, paragrafo 44. Dette conclusioni sono disponibili al seguente indirizzo: https://www.refworld.org/pdfid/533a754b4.pdf. Il corsivo è mio.

[67] Ibid., pag. 10, paragrafo 45.

diritto internazionale, di una disciplina, come quella di cui all'articolo 20, paragrafo 2, del StbG, che consente la revoca di detta garanzia quando l'interessato non soddisfa più anche solo una delle condizioni previste per la concessione della cittadinanza, come quella prevista nell'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, della legge di cui trattasi, mettendolo così di fronte a una situazione di apolidia [68].

96. Detto questo, osservo altresì che le conclusioni e i principi guida relativi alla convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia, pubblicati dall'UNHCR, rientrano nella cosiddetta *soft law*, cosicché hanno sì una certa autorità, ma non sono vincolanti. È in ogni caso certo che dette conclusioni contengono indicazioni utili per gli Stati membri. Spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare tali elementi nel caso di specie.

97. Passo ora ad esaminare la proporzionalità delle conseguenze che la decisione controversa comporta per la situazione di cui trattasi nel procedimento principale.

2. Sul rispetto del principio di proporzionalità con riferimento alle conseguenze che la decisione controversa comporta per la situazione di JY

98. Dalla decisione di rinvio emerge che non è stato effettuato alcun controllo della proporzionalità della decisione controversa alla luce del diritto dell'Unione.

99. A tal riguardo, devo osservare che spetta alle autorità nazionali competenti e ai giudici nazionali verificare alla luce del diritto dell'Unione se, *ove renda permanente la perdita dello status di cittadina dell'Unione e dei diritti che ne discendono*, la decisione relativa alla revoca della garanzia di concessione della cittadinanza e al rigetto della domanda di concessione di detta cittadinanza, rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato e, se del caso, dei suoi familiari [69]. Pertanto, affinché una siffatta decisione sia compatibile con il principio di proporzionalità, le pertinenti regole nazionali devono consentire un esame individuale delle conseguenze derivanti dalla revoca della garanzia tenuto conto del diritto dell'Unione [70].

100. Il giudice del rinvio si chiede se il fatto che JY abbia rinunciato al suo status di cittadina dell'Unione e abbia sciolto di propria iniziativa il rapporto di cittadinanza con la Repubblica di Estonia possa essere, da solo, dirimente nel quadro del controllo della proporzionalità.

101. Come ho già spiegato [71], sia la situazione di apolidia sia la perdita dello status di cittadina dell'Unione da parte di JY derivano dalla procedura di naturalizzazione austriaca, considerata nel suo insieme. Ritengo, pertanto, che la situazione di un cittadino di uno Stato membro, come JY, che ha rinunciato alla sua cittadinanza d'origine al solo fine di soddisfare la condizione prevista nella garanzia di concessione della cittadinanza austriaca imposta dalla normativa nazionale [72] e, quindi, nella sola ottica di riacquistare la cittadinanza dell'Unione, *non assuma alcuna rilevanza*

[68] V. articolo 4 della convenzione sulla cittadinanza. V., altresì, articolo 15, paragrafo 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il quale prevede che «[n]essun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza».

[69] V., in tal senso, sentenza Tjebbes e a., punto 40 e giurisprudenza citata.

[70] Secondo la Corte, lo stesso vale anche nel caso della perdita della cittadinanza, anche qualora sia stata ottenuta in maniera fraudolenta. V., in tal senso, sentenza Rottmann, punto 59.

[71] V. paragrafo 56 delle presenti conclusioni.

[72] Occorre tener conto del fatto che tale condizione si applica a tutti i richiedenti la cittadinanza austriaca.

nello stabilire se la revoca di detta garanzia rispetti il principio di proporzionalità. Una siffatta rinuncia non può quindi essere considerata come un criterio pertinente nel quadro della verifica delle circostanze relative alla situazione individuale dell'interessato.

a) Sulle circostanze relative alla situazione individuale dell'interessato

102. Ricordo che, in base alla giurisprudenza derivante dalla sentenza Rottmann [73], le circostanze relative alla situazione individuale dell'interessato e, eventualmente, dei suoi familiari, che possono essere rilevanti ai fini delle verifiche che le autorità nazionali competenti e gli organi giurisdizionali nazionali devono effettuare, sono, segnatamente, la gravità dell'illecito commesso dall'interessato, il tempo trascorso tra la data della decisione di garanzia e quella della sua revoca, nonché la possibilità per detta persona di recuperare la propria cittadinanza [74].

1) Natura degli illeciti

103. Dubito che la decisione controversa possa essere ritenuta giustificata alla luce della natura degli illeciti commessi da JY.

104. A JY viene contestato, da una parte, di aver commesso, dopo aver ricevuto 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 ebbrezza, e, dall'altra, di essersi resa responsabile di otto illeciti amministrativi, commessi tra il 2007 e il 2013, prima che le fosse rilasciata detta garanzia.

105. Per quanto attiene agli otto illeciti amministrativi, condivido il parere di JY e della Commissione secondo cui detti illeciti erano noti alla data in cui la garanzia de qua è stata concessa e non hanno ostato alla sua concessione. Essi non possono pertanto essere presi in considerazione per stabilire la gravità degli illeciti commessi da JY.

106. Per quanto riguarda i due illeciti amministrativi gravi, il giudice del rinvio spiega che, secondo la giurisprudenza nazionale, il primo metterebbe a repentaglio la tutela della sicurezza stradale e, il secondo, nello specifico, la sicurezza degli altri utenti della strada. Quest'ultimo potrebbe, da solo, essere decisivo nell'accertare il mancato soddisfacimento delle condizioni di concessione della cittadinanza, previste all'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, del StbG.

107. Nelle sue osservazioni, il governo austriaco afferma che il combinato disposto dell'articolo 20, paragrafo 2, e dell'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, del StbG assicura che la garanzia di concessione della cittadinanza austriaca possa essere revocata solo per gravi motivi di interesse generale indicanti che la persona interessata non garantisce (o non garantisce più), alla luce della condotta anteriore, di non costituire un pericolo per la tranquillità, l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza e di non 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.

[73] Punto 56.

[74] Per quanto attiene a queste circostanze, osservo che la giurisprudenza di cui trattasi non prevede un numerus clausus.

108. Certamente concordo sulla punibilità di comportamenti siffatti. Mi chiedo tuttavia se sia possibile fondare una decisione relativa alla revoca della garanzia di concessione della cittadinanza, che rende permanente la perdita dello status di cittadino dell'Unione dell'interessato, su illeciti amministrativi connessi alla sicurezza stradale.

109. Ritengo di no.

110. In primo luogo, nelle proprie osservazioni JY indica che né il primo [75] né il secondo illecito grave [76] erano tali da comportare il ritiro della sua patente di guida. A tal riguardo, devo osservare che dalla risposta data dal governo austriaco a un quesito posto dalla Corte in udienza emerge che il diritto austriaco non prevede la sospensione della patente in caso di guida con un tasso alcolemico come quello di JY.

111. In secondo luogo, come ho spiegato al paragrafo 69 delle presenti conclusioni, il caso in cui, come nella specie, un cittadino di uno Stato membro deve affrontare la perdita permanente del suo status di cittadino dell'Unione e, quindi, la perdita della *totalità dei diritti riconosciuti dall'articolo 20 TFUE* è equiparabile a quello in cui un interessato deve affrontare *la perdita del godimento del contenuto essenziale dei diritti attribuiti da tale articolo*, nel senso che, in questi due casi, lo status di cittadino dell'Unione è stato privato del suo effetto utile [77].

112. Ritengo, di conseguenza, che nel caso di specie occorra applicare [78] la giurisprudenza secondo cui, per quanto attiene alla possibilità di introdurre limitazioni a un diritto di soggiorno in forza dell'articolo 20 TFUE, questa disposizione non incide sulla possibilità, per gli Stati membri, di far valere un'eccezione connessa, segnatamente, al mantenimento dell'ordine pubblico e alla salvaguardia della pubblica sicurezza [79]. A tal riguardo, come affermato anche dalla Corte, le nozioni di «ordine pubblico» e di «pubblica sicurezza», in quanto giustificative di una deroga al diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione o dei loro familiari, devono essere intese in modo restrittivo, cosicché la loro portata non può essere determinata unilateralmente dagli Stati membri senza controllo da parte delle istituzioni dell'Unione [80]. 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», da detta giurisprudenza risulta che essa 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 sopravvivenza della popolazione, 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 [81].

75 JY ha indicato che l'ammenda era pari a EUR 112.

76 JY ha indicato che l'ammenda era pari a EUR 300.

77 V., altresì, nota 49 delle presenti conclusioni.

78 Osservo che, in detta giurisprudenza, la Corte non si riferisce direttamente agli articoli 27 e 28 della direttiva 2004/38.

79 Sentenza del 13 settembre 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punto 81).

80 Sentenza del 13 settembre 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punto 82). V., altresì, sentenze del 4 dicembre 1974, van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punto 18); del 26 febbraio 1975, Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, punto 6); del 28 ottobre 1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punto 27); del 27 ottobre 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punto 33); del 19 gennaio 1999, Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, punto 23), e del 29 aprile 2004, Orfanopoulos e Oliveri (C-482/01 e C-493/01, EU:C:2004:262, punti 64 e 65).

81 Sentenza del 13 settembre 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punto 83).

113. Tenuto conto degli illeciti amministrativi commessi da JY, ritengo quindi che la revoca della garanzia di concessione della cittadinanza non si fondi sull'esistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza.

2) Tempo trascorso tra la data in cui la garanzia è stata prestata e quella della sua revoca

114. Per quanto attiene alla considerazione, da parte delle autorità competenti e dei giudici nazionali, del tempo trascorso tra la data in cui la garanzia è stata prestata e quella della sua revoca, ricordo che la decisione sullo scioglimento del rapporto di cittadinanza tra JY e la Repubblica di Estonia è stata adottata il 27 agosto 2015 e quella relativa alla revoca della garanzia di concessione della cittadinanza austriaca il 6 luglio 2017.

115. Il tempo intercorso tra queste due decisioni mi sembra eccessivo tenuto conto, in particolare, delle conseguenze per l'interessata che per quasi due anni, a partire dalla rinuncia alla sua cittadinanza d'origine, si è trovata in una situazione di apolidia e, quindi, privata di tutti i diritti collegati al suo status di cittadina dell'Unione, compreso il suo diritto di libera circolazione e di soggiorno.

3) Limitazioni nell'esercizio del diritto di circolare e soggiornare nel territorio di tutta l'Unione

116. Per quanto attiene alle limitazioni nell'esercizio del diritto di circolare e soggiornare nel territorio di tutta l'Unione, le autorità competenti e i giudici nazionali dovrebbero tener conto anche del fatto che, a seguito della revoca della garanzia relativa alla cittadinanza, l'interessato, come nel caso di JY, non può più riacquistare il suo status di cittadino dell'Unione e la perdita di detto status diventa così permanente.

117. Come nel caso di specie, detta persona si troverebbe a dover affrontare, segnatamente, la perdita del suo diritto di circolare e soggiornare nel territorio degli Stati membri e, se del caso, esposta a difficoltà nel recarsi in altri Stati membri, in particolare in Estonia, per ivi mantenere legami regolari e effettivi con i suoi familiari, esercitarvi la sua attività professionale o intraprendervi le iniziative necessarie per esercitare una siffatta attività in Austria o in altri Stati membri.

4) Possibilità per l'interessato di riacquistare la sua cittadinanza d'origine

118. Per quanto attiene alla possibilità per l'interessato di riacquistare la sua cittadinanza d'origine, dalla risposta data dal governo estone a un quesito posto dalla Corte in udienza emerge che, in base al diritto di detto paese, tale riacquisto è impossibile dopo lo scioglimento del rapporto di cittadinanza con detta persona poiché una delle condizioni per l'ottenimento di detta cittadinanza è la residenza in detto Stato membro per un periodo di otto anni. Una siffatta situazione non può quindi essere ignorata dalle autorità austriache.

5) Normale sviluppo della vita familiare e professionale

119. Dalla giurisprudenza della Corte si evince che le autorità nazionali competenti e, se del caso, gli organi giurisdizionali nazionali sono tenuti ad assicurarsi, in particolare, che la perdita della cittadinanza di uno Stato membro interessato sia conforme ai diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») di cui la Corte

garantisce il rispetto e, più precisamente, al *diritto al rispetto della vita familiare*, quale sancito dall'articolo 7 della Carta [82].

120. Nel caso di specie, dalle osservazioni presentate da JY in udienza emerge che l'agenzia per i rifugiati e gli apolidi ha esaminato la sua situazione e che, con decisione del 7 gennaio 2020, ha stabilito che lei si trovava in Austria illegalmente. Di conseguenza, JY beneficerebbe unicamente di un titolo di soggiorno a fini umanitari sulla base dell'articolo 55, paragrafo 2, della legge sull'asilo e, per poter accedere al mercato del lavoro, dovrebbe ottenere l'autorizzazione preventiva dell'agenzia del lavoro.

121. Date le circostanze, le autorità competenti e i giudici nazionali devono tener conto, nell'esame di proporzionalità, delle conseguenze sproporzionate cui la persona sarà esposta e *che pregiudicano il normale sviluppo della sua vita familiare e professionale*.

122. Gli elementi descritti nei paragrafi che precedono devono essere valutati dalle autorità e dai giudici nazionali nel quadro del loro esame del rispetto del principio di proporzionalità.

b) Sulla coerenza e sull'idoneità delle disposizioni nazionali a raggiungere l'obiettivo della protezione della sicurezza stradale

123. Per quanto attiene, anzitutto, alla coerenza della normativa nazionale, mi limito a chiedere se sia coerente, per un ordinamento giuridico nazionale, prevedere che illeciti connessi alla sicurezza stradale non possano essere considerati sufficienti per comportare il ritiro della patente di guida ma possano comportare la revoca della garanzia di concessione della cittadinanza alla persona interessata e la perdita della cittadinanza dell'Unione e di tutti i diritti ad essa collegati.

124. Non saprei quale ragionamento consenta di negare l'esistenza di un siffatto problema di coerenza.

125. Per quanto attiene poi all'idoneità della normativa di cui trattasi a promuovere gli obiettivi di cui all'articolo 10, paragrafo 1, punto 6, del StbG, osservo un'evidente mancanza di congruità tra la gravità degli illeciti previsti dalla normativa nazionale e le conseguenze che essa comporta per la situazione dell'interessato.

126. Le considerazioni che precedono mi portano a ritenere che una decisione di revoca della garanzia di concessione della cittadinanza, come quella controversa, che rende permanente la perdita dello status di cittadino dell'Unione da parte di un interessato che si trovi in una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in ragione di illeciti amministrativi connessi alla sicurezza della circolazione stradale, soprattutto ove si tratti di illeciti che non possono comportare il ritiro della patente di guida, non è conforme al principio di proporzionalità sancito dal diritto dell'Unione.

127. Per concludere la mia analisi, mi sembra interessante citare l'avvocato generale Mengozzi che, nelle sue conclusioni nella causa Tjebbes e a. [83], ha osservato che «in un caso limite – e mi auguro del tutto ipotetico – in cui la normativa di uno Stato membro prescriva la revoca della naturalizzazione di un individuo, avente per effetto la perdita della cittadinanza dell'Unione, a

[82] Sentenza Tjebbes e a., punto 45 e giurisprudenza citata. Ricordo che, a norma dell'articolo 1 della Carta, recante il titolo «Dignità umana», «[l]a dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata».

[83] Conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nella causa Tjebbes e a. (C-221/17, EU:C:2018:572, paragrafo 88).

causa di una violazione del codice della strada, il carattere sproporzionato di tale misura sarebbe evidente per via della mancanza di adeguatezza tra il basso livello di gravità dell'infrazione e la drammatica conseguenza della perdita dello status di cittadino dell'Unione».

V. Conclusione

128. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria) come segue:

1) La situazione di una persona fisica, avente la cittadinanza di un solo Stato membro, che rinuncia a detta cittadinanza e, quindi, al suo status di cittadino dell'Unione europea per ottenere la cittadinanza di un altro Stato membro, conformemente alla decisione delle autorità di detto Stato con cui le è stata garantita la concessione della cittadinanza, salvo poi vedersi revocare detta decisione e respingere la propria domanda di concessione di detta cittadinanza con conseguente impossibilità di riacquistare lo status di cittadino dell'Unione, ricade, in considerazione della sua natura e delle conseguenze che produce, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

2) L'articolo 20 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, non osta, in linea di principio, a una normativa di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che consente a detto Stato membro, per motivi di interesse generale, di revocare la garanzia relativa alla concessione della sua cittadinanza, benché detta decisione di revoca renda permanente la perdita dello status di cittadino dell'Unione da parte della persona interessata e comporti, per tale persona, l'impossibilità di riacquistare tale status e i diritti ad esso correlati, a condizione che le competenti autorità nazionali, compresi, se del caso, i giudici nazionali, verifichino, alla luce del diritto dell'Unione, la compatibilità di detta decisione con il principio di proporzionalità tenuto conto delle conseguenze che essa implica per la situazione della persona interessata e, quindi, la conformità di detta decisione al principio succitato.

   Nel quadro di detto esame, il giudice del rinvio deve verificare alla luce del diritto dell'Unione, segnatamente, se una siffatta decisione sia giustificata rispetto alla gravità degli illeciti commessi da detta persona, al periodo intercorso tra la data in cui la garanzia le è stata prestata e quella della sua revoca, alle limitazioni del suo diritto di circolazione e di soggiorno, alla possibilità di riacquistare la cittadinanza d'origine, e se detta persona sarà esposta a conseguenze sproporzionate idonee a pregiudicare il normale sviluppo della sua vita familiare e professionale.

   Di conseguenza, una decisione di revoca della garanzia di concessione della cittadinanza, come la decisione del 6 luglio 2017, del Wiener Landesregierung (governo del Land di Vienna, Austria), che rende permanente la perdita dello status di cittadino dell'Unione da parte di un interessato che si trovi in una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in ragione di illeciti amministrativi connessi alla sicurezza della circolazione stradale, soprattutto ove si tratti di illeciti che non possono comportare il ritiro della patente di guida, non è conforme al principio di proporzionalità sancito dal diritto dell'Unione.