

Causa C-689/21**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98,
paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

16 novembre 2021

Giudice del rinvio:

Østre Landsret (Danimarca)

Data della decisione di rinvio:

11 ottobre 2021

Ricorrente:

X

Resistente:

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Oggetto del procedimento principale

Domanda diretta all'annullamento della decisione del 31 gennaio 2017 dell'Udlændinge- og Integrationsministeriet (Ministero danese dell'Immigrazione e dell'Integrazione; in prosieguo: il «Ministero») che dichiara la perdita della cittadinanza danese della ricorrente, X, congiuntamente alla richiesta di rinvio della causa ai fini del riesame. L'Østre Landsret (Corte regionale dell'Est) statuisce in primo grado.

La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sulla questione se sia contrario all'articolo 20 TFUE il fatto che la ricorrente, X, abbia perso ex lege la nazionalità danese (cittadinanza)¹ al compimento dei 22 anni di età. Nel momento in cui ha perso la nazionalità danese, ha anche contemporaneamente perso lo status derivante dall'articolo 20 TFUE relativo alla cittadinanza dell'Unione ed è quindi pacifico, nel procedimento principale, che il diritto dell'Unione è applicabile.

¹ NdT: i termini «indfødsret» (nazionalità) e «statsborgerskab» (cittadinanza) sono utilizzati come sinonimi nel testo originale danese.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, secondo comma, TFUE, vertente sull'interpretazione dell'articolo 20 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), secondo l'interpretazione data a tali disposizioni nella sentenza della Corte del 12 marzo 2019, Tjebbes e a., C-221/17, EU:C:2019:189.

Questione pregiudiziale

1. Se l'articolo 20 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 7 [della Carta], osti a una normativa di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, secondo la quale la cittadinanza di tale Stato membro viene persa in linea di principio ex lege al compimento dei 22 anni di età in caso di persone nate al di fuori di tale Stato membro, che non hanno mai vissuto in tale Stato membro e che non vi hanno nemmeno soggiornato in circostanze che indichino un legame di coesione con tale Stato membro, con la conseguenza che le persone che non possiedono anche la cittadinanza di un altro Stato membro sono private del loro status di cittadini dell'Unione e dei diritti connessi, tenuto conto del fatto che dalla normativa di cui trattasi nel procedimento principale risulta che:

- a) l'esistenza di un legame di coesione con lo Stato membro è presunta, in particolare, dopo un totale di un anno di soggiorno in tale Stato membro,
- b) se la domanda di mantenimento della cittadinanza è presentata prima del compimento dei 22 anni, l'autorizzazione a conservare la cittadinanza dello Stato membro può essere ottenuta a condizioni meno rigorose e a tal fine le autorità competenti esaminano le conseguenze della perdita della cittadinanza; e
- c) la cittadinanza persa dopo il compimento dei 22 anni di età può essere riacquistata soltanto con la naturalizzazione, per la quale si prevedono una serie di requisiti, tra cui il soggiorno ininterrotto nello Stato membro per un lungo periodo, sebbene il requisito della durata del soggiorno possa essere in una certa misura attenuato nel caso di ex cittadini di tale Stato membro.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Articolo 20 TFUE

Articolo 7 della Carta

Sentenze della Corte del 12 marzo 2019, Tjebbes e a., C-221/17, EU:C:2019:189 (in particolare i punti 41, 42 e 48, in combinato disposto con i punti 9 e 22), e del 2 marzo 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104.

Disposizioni internazionali fatte valere

Convenzione europea del 6 novembre 1997 sulla nazionalità (in prosieguo: la «Convenzione sulla nazionalità»); articolo 7, paragrafo 1, lettera e).

Disposizioni nazionali fatte valere

Prima della sentenza Tjebbes

Legge consolidata sulla nazionalità danese (legge consolidata n. 422 del 7 giugno 2004; in prosieguo: la «legge sulla nazionalità»). La decisione impugnata nel procedimento principale è stata adottata sulla base del disposto dell'articolo 8 della legge sulla nazionalità, relativa alla perdita ex lege della nazionalità danese al compimento dei 22 anni, che, all'epoca di tale decisione, aveva il seguente tenore letterale:

«Articolo 8: La persona nata all'estero che non ha mai vissuto nel Regno [di Danimarca] e non vi ha neppure soggiornato in circostanze che indichino un legame di coesione con la Danimarca perde la nazionalità danese al compimento dei 22 anni di età, a meno che non divenga in tal modo apolide. Tuttavia, il Ministro per i Rifugiati, i Migranti e l'Integrazione, o la persona da esso autorizzata a tal fine, può, su richiesta presentata prima di tale data, consentire il mantenimento della nazionalità».

Dalla formulazione di tale disposizione risulta che, al compimento dei 22 anni di età, i cittadini danesi nati all'estero con doppia cittadinanza che non hanno avuto la residenza in Danimarca e non hanno soggiornato in Danimarca in circostanze che indichino un legame di coesione con la Danimarca perdono la loro nazionalità al compimento dei 22 anni di età. Tuttavia, prima di aver raggiunto l'età di 22 anni, è possibile chiedere al Ministero il mantenimento della nazionalità.

Tale disposizione è stata originariamente introdotta dalla legge n. 123 del 18 aprile 1925. La disposizione avrebbe lo scopo di evitare che la nazionalità danese sia trasmessa di generazione in generazione a persone all'estero che non hanno alcuna conoscenza della Danimarca o alcun legame con essa.

La domanda di mantenimento della nazionalità danese deve essere presentata tra i 21 e i 22 anni di età. Per quanto riguarda il momento di presentazione della domanda, il Ministero tratta le domande riguardanti l'attestazione della nazionalità danese indipendentemente dal momento in cui la domanda viene presentata, e anche indipendentemente dal fatto che la domanda venga presentata prima del compimento dei 21 anni, tra i 21 e i 22 anni o dopo il compimento dei 22 anni. Tuttavia, secondo la prassi del Ministero, la valutazione sul mantenimento della nazionalità deve essere effettuata il più vicino possibile all'età dei 22 anni, motivo per cui, ad esempio, le domande presentate prima del compimento dei 21 anni possono soltanto costituire la base di un'attestazione della nazionalità con riserva.

Tuttavia, per essere accettata, la domanda deve essere presentata entro il compimento dei 22 anni di età.

Circolare sulla naturalizzazione (circolare n. 10873 del 13 ottobre 2015 sulla naturalizzazione, modificata dalla circolare n. 9248 del 16 marzo 2016):

Secondo l'articolo 44, paragrafo 1, della Grundlov (Costituzione danese), un cittadino straniero può ottenere la nazionalità solo per legge (naturalizzazione). Gli ex cittadini danesi che hanno perso la loro nazionalità danese ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della legge sulla nazionalità devono quindi, di norma, soddisfare le condizioni generali per ottenere la cittadinanza danese per legge (naturalizzazione), ossia, in particolare, le condizioni riguardanti il soggiorno di lungo periodo, l'età, il carattere, i debiti nei confronti dello Stato, l'autosufficienza, l'occupazione, la conoscenza del danese e della società, della cultura e della storia danesi. Tuttavia, il requisito del soggiorno può essere attenuato per gli ex cittadini danesi che hanno perso la nazionalità danese ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, e, inoltre, un permesso di soggiorno è concesso, su richiesta, a un cittadino straniero che abbia precedentemente posseduto la nazionalità danese, a meno che tale diritto sia stato revocato per un altro motivo. Il Comitato per l'Immigrazione del Parlamento danese decide se sia possibile derogare alle condizioni generali di soggiorno e se la cittadinanza possa essere riacquistata.

Dopo la sentenza Tjebbes

In seguito alla sentenza Tjebbes, pronunciata il 12 marzo 2019 - ossia dopo l'adozione della decisione del 31 gennaio 2017, che è stata impugnata nel procedimento principale - il Ministero ha ritenuto, in una nota informativa dell'11 ottobre 2019, che vi fosse la necessità di modificare le norme della legge sulla nazionalità relative alla perdita della nazionalità danese in conseguenza di tale sentenza.

Alla luce delle suesposte considerazioni, la disposizione dell'articolo 8, paragrafo 1, della legge sulla nazionalità ha assunto la sua attuale formulazione in seguito a modifica ad opera della legge n. L 63 del 28 gennaio 2020 recante modifica della legge sulla nazionalità danese, sebbene l'articolo 8 abbia mantenuto la stessa formulazione precedente, con la sola modifica di un singolo pronome (som/der). Per contro, i lavori preparatori relativi a questa modifica legislativa del 2020 esprimono un desiderio di chiarimento, affermando che il Ministero, nell'esaminare le domande di attestazione del mantenimento della nazionalità danese, dovrebbe prendere in considerazione una serie di elementi aggiuntivi per effettuare un esame individuale degli effetti, in relazione al diritto dell'Unione, di una perdita della nazionalità danese e quindi della cittadinanza dell'Unione, in particolare se gli effetti siano proporzionati allo scopo di tale perdita (vale a dire con riferimento all'esistenza di un legame effettivo tra i cittadini danesi e la Danimarca). In pratica, secondo il Ministero, la sentenza Tjebbes implica che in sede di valutazione di una domanda di attestazione del mantenimento della nazionalità danese presentata da un richiedente, debbano essere presi in

considerazione anche fattori di collegamento di tale richiedente con altri Stati membri dell'Unione, ad esempio se in seguito alla perdita della cittadinanza dell'Unione l'interessato si ritrovi in difficoltà nel mantenere un rapporto familiare o di lavoro in uno (o più) Stati membri che era già venuto in esistenza con l'esercizio, da parte del cittadino dell'Unione, del diritto alla libera circolazione nell'Unione europea.

Per quanto riguarda la questione del mantenimento del requisito di cui all'articolo 8 secondo cui la domanda di mantenimento della nazionalità danese deve essere presentata prima del compimento dei 22 anni di età, anche dopo la sentenza Tjebbes, risulta dal progetto di modifica della legge che il Ministero ritiene che il sistema danese, che richiede che la domanda sia presentata prima dei 22 anni di età, consenta un esame individuale, come richiesto dalla Corte, e che tale sentenza non sembra esigere che un siffatto esame debba essere possibile in qualsiasi momento. In tale contesto il Ministero ritiene che detta sentenza non osti al mantenimento di una regola come quella prevista dall'articolo 8, paragrafo 1, della legge sulla nazionalità, in base alla quale i cittadini danesi nati all'estero che non hanno mai vissuto nel Regno di Danimarca né vi hanno soggiornato in circostanze che indichino un legame di coesione con la Danimarca devono presentare una domanda prima del compimento dei 22 anni di età per mantenere la nazionalità danese.

Prassi nazionale

Per quanto riguarda la possibilità di ottenere il permesso di mantenere la nazionalità, dalla prassi amministrativa emerge che, in primo luogo, anche se una persona non ha mai avuto la residenza in Danimarca, la nazionalità danese non si perde se l'interessato ha soggiornato in Danimarca per almeno un anno prima di compiere 22 anni. In tal caso, si ritiene che l'interessato abbia un legame di coesione con la Danimarca ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, prima frase. In secondo luogo, un soggiorno inferiore a un anno può non implicare la perdita della nazionalità danese se tale soggiorno è espressione di un «particolare legame di coesione con la Danimarca». Secondo i lavori preparatori, quest'ultimo può consistere in un periodo di servizio militare, l'iscrizione a un'università popolare, un periodo di formazione o vacanze ricorrenti di una certa durata. In terzo luogo, in circostanze in cui la nazionalità danese verrebbe normalmente persa ai sensi di tale disposizione, il Ministero può, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, seconda frase, su domanda presentata entro il compimento dei 22 anni di età, concedere una deroga specifica per consentire il mantenimento della nazionalità, che sarà decisa in concreto caso per caso. Tale valutazione attribuirà particolare importanza alla conoscenza del danese, alla durata dei periodi di vacanza in Danimarca e ai contatti con la Danimarca in generale, per esempio attraverso la corrispondenza con i parenti danesi o i contatti con gli ambienti danesi all'estero.

La prassi amministrativa è rimasta immutata dopo la sentenza Tjebbes, anche se, in seguito alla modifica legislativa introdotta in conseguenza della citata sentenza,

viene ora effettuato in tutti i casi - purché la domanda venga presentata tra i 21 e i 22 anni di età – anche un esame individuale degli effetti della perdita della nazionalità danese, e quindi della cittadinanza dell'Unione, in relazione al diritto dell'Unione.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 X è nata il 5 ottobre 1992 negli Stati Uniti da madre danese e padre americano e sin dalla nascita possiede la cittadinanza danese e americana. X ha due fratelli negli Stati Uniti, uno dei quali è cittadino danese, e non ha genitori o fratelli in Danimarca.
- 2 Il 17 novembre 2014, X, che non ha mai vissuto in Danimarca, ha presentato una domanda al Ministero, dopo il compimento dei 22 anni di età, per mantenere la sua nazionalità danese (cittadinanza).
- 3 Sulla base delle informazioni contenute nella domanda, il Ministero ha accertato che X aveva soggiornato in Danimarca per un periodo massimo di 44 settimane prima di compiere 22 anni. Inoltre, X aveva dichiarato di avere soggiornato in Danimarca per 5 settimane dopo il suo 22° compleanno e che nel 2015 aveva fatto parte della nazionale danese di basket femminile. X ha inoltre affermato che nel 2005 ha trascorso circa 3-4 settimane in Francia. Non vi sono informazioni sul fatto che X abbia soggiornato altrove nel territorio dell'Unione europea.
- 4 Con decisione del 31 gennaio 2017, il Ministero ha dichiarato che X aveva perso la nazionalità danese al compimento dei 22 anni di età, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, prima frase, della legge sulla nazionalità, e che non era possibile applicare la deroga prevista dall'articolo 8, paragrafo 1, seconda frase, di tale legge, poiché la domanda di mantenimento della nazionalità era stata presentata dopo il compimento dei 22 anni di età.
- 5 X ha presentato un ricorso contro la decisione del Ministero, con il quale chiede che tale decisione sia annullata e che il suo caso sia rinviato per essere sottoposto a un nuovo esame.
- 6 In seguito alla modifica della legge sulla nazionalità del 28 gennaio 2020 alla luce della pronuncia della sentenza Tjebbes, il Ministero ha ritenuto che gli ex cittadini danesi che avevano compiuto 22 anni il 1° novembre 1993 o dopo tale data, che avevano chiesto di mantenere la cittadinanza danese prima del compimento dei 22 anni di età e che avevano ricevuto una decisione che dichiarava la perdita della cittadinanza ai sensi dell'(allora vigente) articolo 8 della legge sulla nazionalità, con la quale avevano perso anche la cittadinanza dell'Unione, avrebbero potuto chiedere il riesame della loro domanda. Tuttavia, X non aveva chiesto di mantenere la sua cittadinanza danese prima di avere compiuto 22 anni e, secondo il Ministero dell'Immigrazione e dell'Integrazione, non poteva quindi far riesaminare il suo caso e, pertanto, la decisione impugnata del 31 gennaio 2017.

Principali argomenti delle parti nel procedimento principale

- 7 X ha sostenuto che l'articolo 8, paragrafo 1, della legge sulla nazionalità, relativo alla perdita ex lege della cittadinanza danese, è contrario all'articolo 20 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 7 della Carta.
- 8 A sostegno di tale tesi, X ha affermato che la perdita automatica e non soggetta a eccezioni prevista da tale disposizione, nonostante quest'ultima persegue lo scopo legittimo e oggettivo di mantenere un legame effettivo e di proteggere il rapporto speciale di solidarietà e di lealtà tra lo Stato membro e i suoi cittadini, non è proporzionata.
- 9 Detta disposizione implica che la perdita della cittadinanza danese al compimento dei 22 anni di età permette di riacquistare tale cittadinanza solo ai sensi della normativa generale sulla naturalizzazione.
- 10 Secondo tale normativa, non esiste quindi un modo semplice per interrompere o prolungare il periodo dopo il quale la perdita può avvenire. Tuttavia, dalla sentenza Tjebbes risulta che le norme sulla perdita della cittadinanza possono essere proporzionate solo se, come nella sentenza citata, sono collegate a un accesso molto semplice alla riacquisizione - una possibilità che non esiste nella normativa danese. Inoltre, secondo le norme danesi, la riacquisizione non avviene ex tunc. La possibilità di riacquisizione che esiste nel diritto danese non costituisce quindi un accesso così semplice al riacquisto della cittadinanza danese da soddisfare il requisito di proporzionalità del diritto dell'Unione come stabilito nella sentenza Tjebbes.
- 11 Il Ministero ha affermato che l'articolo 8, paragrafo 1, della legge sulla nazionalità, riguardante la perdita ex lege della cittadinanza danese per mancanza di legami con la Danimarca, non è contrario all'articolo 20 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 7 della Carta.
- 12 A sostegno di tale argomento, il Ministero ha addotto che la normativa danese sulla perdita della cittadinanza al compimento dell'età di 22 anni è basata su considerazioni legittime ed è proporzionata. Nel valutare se la normativa danese sia legittima e proporzionata, si deve tener conto del fatto che gli Stati membri devono disporre di un ampio margine di discrezionalità nel definire le condizioni di acquisizione e perdita della cittadinanza.
- 13 La valutazione della legittimità e della proporzionalità dell'articolo 8, paragrafo 1, della legge sulla nazionalità per le persone che, come X, hanno compiuto 22 anni al momento della domanda deve basarsi su un esame globale della normativa danese riguardante la perdita e la riacquisizione della cittadinanza. Il legislatore danese ha considerato che le persone nate all'estero e che non hanno vissuto o soggiornato in Danimarca in misura significativa perdono gradualmente il loro rapporto di lealtà e solidarietà e il loro legame con la Danimarca con l'avanzare dell'età, e che è quindi proporzionato, in particolare, per queste persone distinguere la loro situazione giuridica prima e dopo il compimento dei 22 anni.

La disposizione di cui all'articolo 8 stabilisce quindi un termine ragionevole e proporzionato di 22 anni per la perdita ex lege della nazionalità per le persone nate e cresciute all'estero e che non hanno altrimenti soggiornato in Danimarca per lunghi periodi prima di compiere 22 anni. Una persona nata in Danimarca e che ha acquisito la nazionalità danese per nascita non ricade nell'ambito di applicazione dell'articolo 8 della legge sulla nazionalità. Ciò significa che tale persona non potrà perdere la sua cittadinanza danese ex lege, anche se lascia la Danimarca poco dopo la nascita e non ha quindi né risieduto né soggiornato nel Regno di Danimarca per almeno un anno. La proporzionalità della perdita ex lege della cittadinanza per le persone che hanno compiuto 22 anni deve essere valutata alla luce delle norme piuttosto permissive riguardanti il mantenimento della cittadinanza fino all'età di 22 anni.

- 14 L'articolo 8, paragrafo 1, della legge sulla nazionalità assicura, in generale, che le persone che hanno la cittadinanza danese abbiano un certo rapporto di solidarietà e di lealtà e un legame sufficiente con la Danimarca. Questo è stato riconosciuto nelle sentenze Tjebbes e Rottmann come una considerazione legittima di cui gli Stati membri possono tenere conto nel valutare se la cittadinanza debba essere persa con la conseguenza della perdita della cittadinanza dell'Unione. Il fatto che sia legittimo tenere conto di tali considerazioni quando gli Stati membri valutano se un cittadino debba perdere la cittadinanza trova riscontro anche nel diritto internazionale, come stabilito dall'articolo 7, paragrafo 1, lettera e), della Convenzione sulla nazionalità. Inoltre, tali legittimità e proporzionalità sono giustificate dal fatto che il Ministro dell'Immigrazione e dell'Integrazione può, su domanda presentata entro il termine di cui all'articolo 8, paragrafo 1, prima frase, della legge sulla nazionalità, cioè tra i 21 e i 22 anni, sulla base di una valutazione specifica, consentire il mantenimento della cittadinanza.
- 15 Inoltre, l'articolo 8, paragrafo 1, di detta legge, come riformulato in seguito alla sentenza Tjebbes, prevede un esame individuale delle conseguenze della perdita della cittadinanza danese, e quindi della cittadinanza dell'Unione, in relazione al diritto dell'Unione, per le persone che non hanno ancora compiuto i 22 anni di età al momento della domanda. In tal senso, nell'esaminare le domande presentate prima del compimento dei 22 anni, il Ministero deve valutare, conformemente alla seconda frase dell'attuale articolo 8, paragrafo 1, della legge sulla nazionalità, se gli effetti della perdita della cittadinanza del richiedente in relazione al diritto dell'UE siano proporzionati ai fini di tale perdita. Tale valutazione tiene conto anche dei fattori di collegamento relativi ad altri paesi dell'Unione. La normativa assicura, in particolare, che il requisito di cui al punto 41 della sentenza Tjebbes sia soddisfatto.
- 16 Nel valutare la proporzionalità dell'articolo 8, paragrafo 1, della legge sulla nazionalità, occorre anche tenere presente che è possibile, per le persone che hanno compiuto i 22 anni di età e che hanno perso ex lege la cittadinanza danese, riacquistarla, purché siano soddisfatte alcune condizioni, tra cui il requisito di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato e il requisito del soggiorno. Al momento di adire il Comitato per l'immigrazione del Parlamento danese affinché

fornisca un parere sulla possibilità di derogare a tali requisiti e sulla possibilità di riacquistare la cittadinanza, si potrebbe effettuare una valutazione individuale delle conseguenze della perdita della cittadinanza in relazione all'opportunità di riacquistarla.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 17 Dalla prima frase dell'articolo 8, paragrafo 1, della legge sulla nazionalità, nella sua versione precedente e in quella attualmente in vigore, risulta che un cittadino danese nato all'estero con doppia cittadinanza che non ha risieduto in Danimarca né vi ha soggiornato in circostanze che indicano un legame di coesione con la Danimarca e che non ha chiesto di conservare la cittadinanza danese prima del compimento dei 22 anni di età perde la sua cittadinanza quando raggiunge l'età di 22 anni. Se la persona non è cittadino di un paese dell'UE, perderà quindi anche la cittadinanza dell'Unione.
- 18 Dopo il compimento dei 22 anni di età, la cittadinanza può essere riacquistata soltanto ai sensi della normativa generale sulla naturalizzazione.
- 19 Secondo l'Østre Landsret, l'interpretazione della sentenza nella causa C-221/17, Tjebbes, in particolare i punti 41, 42 e 48 in combinato disposto con i punti 9 e 22, è incerta.
- 20 In tale contesto e alla luce del contenuto della sentenza Tjebbes, l'Østre Landsret ritiene inoltre che sussista un dubbio tale sulla compatibilità con l'articolo 20 TFUE, alla luce dell'articolo 7 della Carta, della perdita automatica e senza eccezioni della nazionalità (e quindi della cittadinanza dell'Unione) la quale, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, prima frase, della legge sulla nazionalità, si verifica al compimento dei 22 anni, in combinazione con la difficoltà di riacquistare la cittadinanza danese mediante naturalizzazione dopo il compimento dei 22 anni, che si dovrebbero presentare questioni pregiudiziali alla Corte a tale proposito.
- 21 Alla luce di quanto precede, l'Østre Landsret, che è il giudice di primo grado nel caso di specie, ritiene che sia necessario proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.