



LUCA PALADINI*

L'EPILOGO DELLA STAGIONE DEI "PASSAPORTI D'ORO" NELL'UE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I *Golden Passports* e i *Golden Visas* nell'UE. – 3. L'avvio della procedura di infrazione contro Malta per i *Golden Passports*. – 4. L'approdo alla fase giudiziale e la sentenza della Corte di giustizia. – 5. Quale rilevanza per il *genuine link*? – 6. I «condizionamenti sovranazionali» alla competenza statale in materia di cittadinanza: il caso della perdita. – 7. (segue): l'ipotesi dell'acquisto per investimento *in loco*. – 8. (segue): l'acquisto e la revoca nel caso della comminazione di misure restrittive individuali. – 9. *Golden Passports* e violazione del principio di leale cooperazione. – 10. Sviluppi *in itinere* e futuri. – 11. Una breve riflessione finale.

1. Introduzione

Nelle conclusioni nel caso *Commissione c. Malta*, presentate alla Grande Sezione della Corte di giustizia dell'UE nell'udienza del 4 ottobre 2024, l'avvocato generale Collins ha affermato che «(a)l di là del ricorso in esame, non sono a conoscenza di alcuna causa in cui, ad oggi, la Corte abbia esaminato le norme di uno Stato membro sull'acquisizione della cittadinanza alla luce del diritto dell'Unione e, in particolare, con riferimento alla cittadinanza dell'Unione. Ciò sembra discendere dal fatto che il diritto dell'Unione non è in grado di conferire a una persona il diritto di diventare cittadino di uno Stato membro»¹. In effetti, nella sentenza pronunciata il 29 aprile 2025², la Corte di giustizia si è per la prima volta espressa sulla conformità, al diritto dell'Unione europea, di una legislazione di uno Stato membro relativa all'acquisto della cittadinanza nazionale, e per estensione di quella europea, a fronte di una più consistente giurisprudenza sulla perdita della cittadinanza nazionale ed europea³.

Sono significative le violazioni al diritto dell'UE accertate dalla Corte, poiché riguardano l'art. 20 TFUE (cittadinanza dell'UE) e l'art. 4, par. 3, TUE (principio di leale

* Professore associato di diritto dell'Unione europea, Università per stranieri di Siena.

¹ Conclusioni dell'avvocato generale Collins presentate il 4 ottobre 2024, Causa C-181/23, *Commissione europea contro Repubblica di Malta*, ECLI:EU:C:2024:849, punto 50 (di séguito, conclusioni dell'a.g. Collins, C-181/23).

² Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 29 aprile 2025, Causa C-181/23, *Commissione europea contro Repubblica di Malta*, ECLI:EU:C:2025:283 (di séguito, sentenza della Corte, C-181/23).

³ *Infra*, § 6.

cooperazione) con specifico riferimento alla mutua fiducia tra Stati membri. Non è tutto, però, poiché la pronuncia pone fine, di fatto, alla stagione dei "passaporti d'oro" nell'UE, considerato che Malta era l'ultimo degli Stati membri che aveva mantenuto in vigore un programma di naturalizzazione fondato sostanzialmente sullo *ius pecuniae*⁴.

Ciò premesso, con questo lavoro si intende sia esaminare tale sentenza, vivacemente discussa sin dalla sua pronuncia⁵, sia dar conto del contributo da essa apportato al percorso giurisprudenziale che, nel tempo, ha visto la Corte di giustizia esprimersi più volte sulla competenza statale in materia di cittadinanza. Competenza che, pur appartenendo agli Stati membri in conformità al diritto internazionale, può soffrire di alcuni condizionamenti nelle situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'UE, così evidenziando come sempre più «(l)a cittadinanza europea appare suscettibile di acquistare la sua autonomia, di affrancarsi da una condizione 'ancillare' di piena dipendenza da quella nazionale»⁶.

2. I Golden Passports e i Golden Visas nell'UE

La stagione dei "passaporti d'oro" ha preso avvio nel 2007, quando Cipro ha adottato il *Cyprus Investment Programme*, in base al quale l'acquisizione della cittadinanza nazionale era garantita ai cittadini degli Stati terzi dell'UE che avessero effettuato un investimento di almeno 2 milioni di euro in immobili, partecipazioni a società cipriote, acquisto di titoli di Stato e donazione a fondi governativi.

Negli anni successivi, sono stati attivati due programmi simili di *Citizenship by Investment* (di séguito, programmi CBI) in altri Stati membri. Nel 2009 in Bulgaria è stato adottato il *Bulgarian Citizenship by Investment Programme*, quale percorso di naturalizzazione accelerata per investitori di Stati terzi disposti a contribuire all'economia bulgara con almeno 500.000 euro in obbligazioni di Stato, partecipazioni a imprese e acquisizione di immobili. Inoltre, nel 2013 Malta ha avviato il *Maltese Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment*, fondato sull'art. 10, par. 9, del *Maltese Citizenship Act*, che consentiva ai cittadini degli Stati terzi di acquistare la cittadinanza nazionale in tempi brevi a fronte di (a) un investimento minimo di 650.000 euro in fondi pubblici, beni immobiliari, titoli di Stato o azioni e (b) una residenza non verificabile.

Accomunava tali programmi l'intrinseca natura sinallagmatica, poiché la concessione della cittadinanza era la controprestazione di investimenti effettuati *in loco*, senza che tale iniezione finanziaria fosse accompagnata da altri requisiti essenziali. Ad esempio, la residenza effettiva per un determinato periodo di tempo, che spesso correde le legislazioni nazionali sull'acquisto della cittadinanza quale espressione della genuinità del legame intercorrente tra il "candidato cittadino" e lo Stato membro disponibile ad accoglierlo in seno alla sua comunità. Né erano stati previsti altri requisiti di integrazione nella comunità locale, come il possesso di competenze linguistiche o la conoscenza di aspetti, anche basilari, della cultura nazionale.

⁴ *Infra*, § 3.

⁵ «No single recent judgment of the Court of Justice has been commented so quickly, so extensively and so critically as *Commission v. Malta*», ironizza M. CHAMON, *Commission v Malta (C-181/23) and the Trilemma of EU Citizenship*, in *European Law Review*, August 2025, p. 475.

⁶ Così U. VILLANI, *Competenza degli Stati membri e diritto dell'Unione nella definizione della cittadinanza europea*, in AA.VV. (a cura di), *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 352.

Simili per natura sono i programmi di residenza per investimento (di séguito, programmi RBI) che diversi Stati membri dell'UE – compresi Cipro, Malta e la Bulgaria – hanno avviato negli ultimi anni⁷. Posti *a latere* dei programmi CBI, i programmi RBI consentono di ottenere la residenza nello Stato ospitante quale effetto dell'adesione al programma di investimento da parte del cittadino dello Stato terzo (cd. *Golden Visas*), ma non la cittadinanza nazionale e, dunque, nemmeno quella europea. Anzi, di regola nel quadro dei programmi RBI la cittadinanza può essere chiesta dopo un determinato periodo di residenza nello Stato ospitante (cinque o dieci anni) e previo accertamento del rispetto di altri requisiti di integrazione (ad esempio, la competenza linguistica).

La diffusione dei programmi CBI e RBI ha allarmato le istituzioni europee, in particolare la Commissione e il Parlamento.

Soprattutto la Commissione vi si è opposta, a lungo e instancabilmente. Ad esempio, nella nota relazione del 2019 sui regimi di cittadinanza e di residenza per investitori⁸ aveva espresso una chiara posizione contraria ai programmi CBI e RBI, evidenziando i rischi legati alla sicurezza interna dell'area Schengen, al riciclaggio di denaro sporco e alla corruzione, all'elusione fiscale e, soprattutto, all'erosione dell'integrità della cittadinanza europea in quanto istituto civico. Il Collegio sottolineava come la mercificazione della cittadinanza nazionale, dunque anche di quella europea, riducesse tali *status civitatum* all'oggetto di una transazione commerciale e, in conseguenza, erodesse la fiducia reciproca tra gli Stati membri. Più incisiva è stata la posizione verso i programmi CBI di Malta e Cipro, nei confronti dei quali, nel 2020, la Commissione ha avviato due procedure di infrazione ai sensi dell'art. 258 TFUE.

Per sua parte, il Parlamento si era espresso criticamente contro i programmi CBI già nel 2014⁹, quando aveva denunciato la vendita della cittadinanza europea. La stessa posizione è stata ribadita negli anni successivi. Ad esempio, nel marzo 2022¹⁰ l'istituzione evidenziava i rischi associati ai programmi CBI e RBI, accogliendo con favore le procedure d'infrazione avviate contro Cipro e Malta, invitando la Commissione ad avviarne altre nei confronti di Stati membri aventi dei programmi RBI e, infine, sollecitando lo stesso Collegio a esercitare l'iniziativa legislativa per porre fine alla stagione dei *Golden Passports* e dei *Golden Visas*.

I programmi CBI di Cipro e Bulgaria sono stati chiusi. Il programma cipriota è stato abolito nel novembre 2020, dopo che un'indagine giornalistica aveva rivelato dei casi di abusi e corruzione, così determinando l'interruzione della procedura di infrazione avviata dalla Commissione¹¹. Peraltro, l'anno successivo Cipro ha cominciato a revocare le cittadinanze concesse in base al programma *de quo*. La Bulgaria, invece, ha chiuso il programma CBI nel 2022 per effetto della pressione esercitata dalle istituzioni europee. In particolare, nel mese di marzo il Parlamento di Sofia ha votato l'abrogazione del *Bulgarian Citizenship by Investment*

⁷ Cfr. D. DE GROOT, *Aspects of golden passport and visa schemes in the EU*, European Parliamentary Research Service, Bruxelles, September 2024, p. 6 ss., nonché l'*annex*.

⁸ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea*, COM/2019/12 final, Bruxelles, 23 gennaio 2019. In commento, cfr. J. DŽANKIĆ, *What's in the EC's Report on Investor Citizenship?*, in *Global Citizenship Observatory*, European University Institute – RSCAS, 23 January 2019.

⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2014 sulla cittadinanza dell'UE in vendita (2013/2995).

¹⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 marzo 2022 recante proposte all'indirizzo della Commissione concernenti i programmi per la concessione della cittadinanza e del soggiorno in cambio di investimenti (2021/2026).

¹¹ Cfr. S. COUTTS, *On Mutual Recognition and the Possibilities of a "Single European Polity": The Opinion of AG Collins in Case C-181/23 Commission v Malta*, in *European Papers*, 9, 2024, 2, p. 818 ss.

Programme, dopo che il Parlamento europeo aveva adottato la citata risoluzione 2021/2026. Una sorte simile ha segnato molti programmi RBI, alcuni dei quali sono stati chiusi (così in Irlanda e in Olanda) o fortemente ridimensionati (ad esempio, in Spagna e Portogallo).

3. L'avvio della procedura di infrazione contro Malta per i Golden Passports

Solo Malta ha mantenuto aperto il programma CBI del 2014, modificandolo nel 2020 al fine di prevenire l'apertura dell'allora imminente procedura di infrazione.

L'emendamento affiancava il requisito del possesso della residenza per un determinato periodo a quello relativo all'investimento *in loco* ai fini dell'acquisto della cittadinanza maltese. Gli investitori stranieri potevano, dunque, chiedere la naturalizzazione per servizi eccezionali tramite investimento diretto qualora avessero soddisfatto una serie di condizioni o si impegnavano a farlo. *In primis*, versare al governo maltese un contributo di 600.000 euro o di 750.000, a seconda del periodo di residenza maturato, corrispondente nel primo caso a trentasei mesi e nel secondo a dodici mesi. Inoltre, era richiesto di acquistare o di detenere un immobile residenziale a Malta del valore minimo di 700.000 euro oppure di affittarne uno per almeno cinque anni con un canone annuo minimo di 16.000 euro. Era, altresì, necessario donare almeno 10.000 euro a un'organizzazione o a una società non governativa in ambito filantropico, culturale, sportivo, scientifico, artistico o di tutela del benessere animale. Infine, bisognava superare una valutazione di idoneità, al fine di poter presentare la domanda di naturalizzazione. Il programma novellato consentiva di estendere tale regime ai familiari, bastando versare 50.000 euro per il coniuge e per ogni figlio.

La Commissione non ha ritenuto tali modifiche sufficienti a superare le censure mosse al programma CBI del 2014 e, pertanto, ha avviato la procedura di infrazione. Con lettera del 1° aprile 2020, l'istituzione ha contestato a Malta che il programma *de quo* determinava la vendita della cittadinanza europea in violazione dell'art. 20 TFUE e dell'art. 4, par. 3, TUE con riguardo all'obbligo di leale cooperazione. Il carteggio tra l'istituzione e lo Stato membro, intercorso nella fase stragiudiziale fino al 6 giugno 2022¹², non ha condotto alla composizione amichevole del contrasto relativo alle violazioni contestate. Solo nel marzo del 2022, dopo lo scoppio della guerra in Ucraina, Malta ha sospeso il programma CBI per i cittadini russi e bielorusi, mantenendolo aperto ai cittadini di altri Stati terzi ammissibili¹³. Sicché, con ricorso depositato il 22 marzo 2023, la procedura di infrazione è approdata alla fase giudiziale.

4. L'approdo alla fase giudiziale e la sentenza della Corte di giustizia

In tale contesto si colloca la sentenza del 29 aprile 2025, con cui la Corte di giustizia ha dichiarato l'incompatibilità della normativa maltese con il diritto dell'UE.

A tal fine, la Corte prende in esame i contenuti del programma CBI. In particolare, si sofferma sulla previsione relativa alla residenza del richiedente, che ha natura legale ma non corrisponde a quella effettiva, poiché è richiesta la presenza dell'interessato *in loco* solo per la

¹² Il carteggio è disponibile on line sulla pagina *Infringement decisions* della Commissione, al numero di fascicolo INFR(2020)2301 (<https://ec.europa.eu/implementing-eu-law>).

¹³ *Infra*, § 8.

rilevazione dei dati biometrici e al momento di prestare il giuramento di fedeltà. Questa presenza estremamente limitata a Malta fa intendere che la residenza effettiva non sia stata considerata dal legislatore maltese come un criterio essenziale di concessione della cittadinanza.

La natura accessoria della permanenza a Malta rispetto al criterio dello *ius pecuniae* è confermata da altri elementi considerati dalla Corte. In primo luogo, nella possibilità prevista dal programma CBI di ridurre da tre anni a un anno il periodo di residenza legale richiesto, bastando a tal fine versare una somma aggiuntiva. Inoltre, un agile confronto tra il programma CBI e la procedura ordinaria di naturalizzazione evidenzia come solo in quest'ultima la residenza effettiva costituisca un criterio essenziale: infatti, i richiedenti devono aver risieduto a Malta (a) per un intero periodo di dodici mesi prima della presentazione della domanda di naturalizzazione e (b) per almeno quattro anni nei sei anni precedenti. Infine, a riguardo è eloquente l'attività di promozione realizzata dagli agenti autorizzati a raccogliere le richieste di naturalizzazione nell'ambito dell'attuazione del programma CBI. Dalle prove prodotte dalla Commissione, risulta che è stato pubblicizzato come l'opportunità, per i potenziali interessati, di acquistare la cittadinanza europea e di fruire della libertà di circolazione e di soggiorno nell'UE.

Su tali presupposti, in parziale accoglimento delle doglianze della Commissione e discostandosi dalle conclusioni dell'a.g. Collins, la Corte di giustizia accerta che il programma CBI maltese viola l'art. 20 TFUE e l'art. 4, par. 3, TUE, poiché «istitui(va) una procedura di naturalizzazione avente carattere di transazione in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati» assimilabile a una commercializzazione della cittadinanza nazionale di uno Stato membro, dunque, per estensione, della cittadinanza dell'UE¹⁴.

Ora, è ben vero che, in conformità al diritto internazionale le modalità di conferimento della cittadinanza nazionale rientrano nella competenza degli Stati membri, ma questi devono esercitarla con «riserva di rispetto del diritto dell'Unione» quando incide sulla cittadinanza europea e sui diritti che ne derivano¹⁵. Trattasi di diritti rilevanti, che corredano uno *status* civico di importanza costituzionale nell'ordinamento giuridico dell'UE¹⁶. Si pensi al diritto di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, anche a fini lavorativi, alle libertà di stabilimento e di prestazione di servizi oppure ai diritti politici, che sostengono la partecipazione dei cittadini europei alla vita democratica dell'UE (ad esempio, il diritto di voto alle elezioni europee). Parimenti, va ricordata la protezione concessa dalle autorità diplomatiche e consolari degli altri Stati membri al cittadino europeo che si trovi all'estero e in stato di bisogno, il cui Stato membro non sia rappresentato *in loco*.

L'esercizio della competenza statale in materia di concessione della cittadinanza non è dunque illimitata, ma deve tener conto della natura della cittadinanza europea, oltre che della mutua fiducia tra gli Stati membri. Infatti, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, ogni Stato membro deve riconoscere la cittadinanza conferita dagli altri membri dell'UE in un'ottica di reciproca fiducia e, dunque, è tenuto a consentire ai cittadini di questi ultimi la fruizione dei diritti connessi alla cittadinanza europea¹⁷. Questa reciprocità non può che basarsi sulla certezza che ciascuno dei ventisette Stati membri abbia legiferato in materia di

¹⁴ Sentenza della Corte, C-181/23, dispositivo.

¹⁵ Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*⁴, 2024, Torino, p. 444.

¹⁶ Così M. CHAMON, *Commission v Malta (C-181/23)*, cit., p. 483.

¹⁷ Sentenza della Corte del 7 luglio 1992, Causa C-369/90, *Mario Vicente Micheletti e altri contro Delegación del Gobierno en Cantabria*, ECLI:EU:C:1992:295, punto 10.

cittadinanza nazionale in modo conforme al diritto dell'UE, pena l'incrinatura di tale plurimo rapporto fiduciario che contribuisce a fondare la cittadinanza dell'UE¹⁸.

Inoltre, ricorda la Corte di giustizia, il fondamento del vincolo di cittadinanza di uno Stato membro risiede nel «particolare rapporto di solidarietà e di lealtà» con i suoi cittadini (di séguito, anche «particolare rapporto»), nonché nella reciprocità di diritti e di doveri¹⁹. La definizione di tale «particolare rapporto» rientra nella competenza statale, dunque ogni Stato membro definisce liberamente i criteri sui quali esso debba fondarsi. È però chiaro che, stante l'attribuzione per estensione della cittadinanza europea, la disciplina nazionale giunge a fondare anche i diritti e gli obblighi dei cittadini europei, così imponendo di non introdurre dei criteri di concessione della cittadinanza nazionale suscettibili di minare la fiducia reciproca tra Stati membri²⁰.

Il punto è interessante, poiché chiama indirettamente in causa la natura dell'UE in quanto ente internazionale. Infatti, come è stato autorevolmente osservato, non sussiste un rapporto diretto tra il cittadino europeo e l'Unione, poiché quest'ultima «è oggi non solo diversa dagli Stati, ma è anche priva di responsabilità dirette nelle materie in cui tradizionalmente si manifesta il vincolo di cittadinanza; per cui quel collegamento difficilmente può riflettersi in un vincolo giuridico-politico diretto»²¹. È, dunque, necessario che quel «particolare rapporto» sia disciplinato tenendo conto che i suoi effetti giuridici non si esauriscono nell'ordinamento domestico, ma possono esplicarsi in ciascuno degli altri Stati membri dell'UE. Pertanto, conclude la Corte, tale «particolare rapporto» non sussiste se la normativa nazionale prevede un programma di naturalizzazione nel quale lo *status civitatis* nazionale (dunque, anche quello europeo) è acquisito in cambio di pagamenti o investimenti, nonché in conseguenza dell'espletamento di una procedura avente carattere di transazione tra lo Stato membro e i richiedenti. Una tale commercializzazione della cittadinanza nazionale è incompatibile con l'essenza e l'integrità della cittadinanza europea, un *unicum* a livello internazionale che – si può ben affermare – costituisce un'autentica conquista nel processo di integrazione europea²².

¹⁸ Sentenza della Corte, C-181/23, punto 96.

¹⁹ *Ibidem*, punto 99. Su tale «particolare rapporto» sono state espresse forti critiche da D. KOCHENOV, *Op-ed: Never Mind the Law (Again): Commission v. Malta (C-181/23)* in *EU Law Live*, 30 April 2025; ID., *EU Citizenship's New Essentialism*, in *Verfassungsblog*, 5 May 2025; ID., G. ÍÑIGUEZ, *EU Citizenship's New Essentialism*, in *European Law Review*, August 2025, p. 455 ss. Cfr. altresì L. D. SPIEKER, F. WEBER, *Commission v Malta (C-181/23): a "miracle" of Union citizenship?*, in *European Law Review*, August 2025, p. 487 ss.

²⁰ Sentenza della Corte, C-181/23, punto 101. In proposito, cfr. E. SPAVENTA, *Cittadinanza Europea e Solidarietà*, in *Eurojus*, 2025, la quale sottolinea che «(è) proprio il nesso fra solidarietà e buona fede insito nel rapporto fra stato e i suoi cittadini ad essere la base dei diritti e doveri riservati ai cittadini europei dai Trattati».

²¹ Così R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione*, cit., p. 440.

²² Cfr. G. PITTOORS, *The European Parliament and the development of European citizenship. From Tindemans to Spinelli (1972-1984)*, European Parliamentary Research Service, Bruxelles, June 2024, anche con riguardo ai lavori del cd. *Crocodile Club* capitanato da Altiero Spinelli. Cfr. altresì R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione*, cit., p. 444. Rispetto al tema dell'essenza e dell'integrità della cittadinanza, questa volta nazionale, è stato segnalato che la sentenza non fa riferimento all'argomentazione secondo cui le norme sull'acquisizione della cittadinanza di uno Stato membro costituiscono un aspetto dell'identità nazionale, che l'UE deve rispettare. L'obiezione era stata sollevata da Malta, ma la Corte non vi ha risposto. Come osserva S. PEERS, *Pirates of the Mediterranean meet judges of the Kirchberg: the CJEU rules on Malta's investor citizenship law*, in *EU Law Analysis*, 30 April 2025 detta argomentazione è solida in termini generali, sebbene la sua forza possa variare nei singoli casi. Infatti, «(t)here's obviously a better case for (say) the grant of Irish nationality to (most of) those born in Northern Ireland as being intrinsically linked to the history and identity of Ireland, than there is for the souvenir shop citizenship of the Maltese law in this case».

Ciò detto, in cosa consiste quel «particolare rapporto»? Che, alla luce della competenza statale, non sia possibile definirlo a livello sovranazionale è confermato dalla circostanza che la Corte di giustizia non l'ha mai fatto, avendolo espresso *ab origine* come «un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato nonché la reciprocità di diritti e di doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza»²³ e successivamente ribadito con una formulazione pressoché immutata²⁴. I relativi contenuti sono dunque stabiliti in sede nazionale, ma gli Stati membri non godono della massima discrezionalità nel definirli, poiché l'esercizio di tale competenza è soggetta a dei «condizionamenti sovranazionali»²⁵. Alcuni sono stati dettati dalla giurisprudenza della Corte rispetto alle ipotesi della perdita della cittadinanza nazionale ed europea e, nella pronuncia qui considerata, dell'acquisto di tali *status*. A questi va aggiunto il condizionamento relativo alla necessità di rispettare gli obblighi primari riguardanti la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) in relazione al diritto derivato adottato in materia di misure restrittive dell'UE. Di tali «condizionamenti sovranazionali» si intende dar conto di séguito, dovendo prima sciogliere la questione del rapporto tra la cittadinanza nazionale e il cd. *genuine link*, che attenta dottrina ha definito come il «collegamento effettivo dell'individuo con un determinato territorio»²⁶.

5. *Quale rilevanza per il genuine link?*

Infatti, nel contesto del presente contenzioso si pone il noto caso *Nottebohm* deciso dalla Corte internazionale di giustizia nel 1955²⁷, che ha sollevato, sul piano del diritto internazionale, la questione della rilevanza del *genuine link* ai fini del riconoscimento esterno della cittadinanza nazionale, ossia nei rapporti tra Stati.

Riteniamo necessario affrancarci da tale caso, che la Corte di giustizia non prende in considerazione, ma sul quale la Commissione punta per sostenere le proprie argomentazioni relative alla genuinità della cittadinanza nazionale, dunque anche di quella europea. Infatti, come evidenziato dall'a.g. Collins e da Malta, il caso *Nottebohm* non è pertinente nel caso di nostro interesse, perché è vero che nel 1955 i giudici internazionali furono chiamati a esprimersi su una vicenda riguardante il riconoscimento, tra Stati, della cittadinanza concessa in sede nazionale, ma lo fecero nel quadro di una vicenda riguardante la protezione diplomatica invocata da uno Stato a beneficio di un individuo avente la sua cittadinanza.

²³ Sentenza della Corte del 17 dicembre 1980, Causa 149/79, *Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio*, ECLI:EU:C:1980:297, punto 10.

²⁴ Cfr. sentenza della Corte del 3 luglio 1986, *Deborah Lawrie-Blum contro Land Baden-Württemberg*, Causa 66/85, ECLI:EU:C:1986:284, punto 27; sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 26 aprile 2007, Causa C-392/05, *Georgios Alevizos contro Ypourgos Oikonomikon*, ECLI:EU:C:2007:251, punto 70; sentenza della Corte (Grande Sezione) del 2 marzo 2010, Causa C-135/08, *Janko Rottman contro Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2010:104, punto 51; sentenza della Corte (Grande Sezione) del 5 settembre 2023, Causa C-689/21, *X contro Udlændinge- og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626, punto 31; infine, sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 25 aprile 2024, cause riunite da C-684/22 a C-686/22, *Stadt Duisburg* (Perdita della cittadinanza tedesca), ECLI:EU:C:2024:345, punto 37.

²⁵ L'efficace espressione è di S. POLI, *Revoca e attribuzione della cittadinanza: quali condizionamenti impongono le disposizioni dei Trattati sulla cittadinanza europea e quelle sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune?*, in Quaderni AISDUE - Convegno Forum PIUE del 24 ottobre 2024, p. 2.

²⁶ Cfr. S. MARINAI, *L'incidenza del genuine link nei rapporti tra cittadinanza statale e cittadinanza dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2023, p. 467.

²⁷ *Nottebohm Case* (second phase), Judgement of April 6th, 1955: I.C.J. Reports 1955, p. 4.

Conviene ripercorrerne brevemente le vicende. Il sig. Nottebohm, cittadino tedesco, dal 1905 fissò la residenza in Guatemala per ragioni di affari. Nel 1939 ottenne la cittadinanza del Liechtenstein e, nello stesso anno, un visto per tornare in Guatemala e riprendere i suoi affari. Nel 1943 le autorità locali lo arrestarono su richiesta di Washington; fu espulso negli USA e imprigionato per oltre un biennio. *Medio tempore*, le autorità guatemalteche avviarono un procedimento di esproprio delle sue proprietà senza indennizzo. Nel 1951, il Liechtenstein, agendo in protezione diplomatica, avviò un procedimento davanti alla Corte dell'Aja, chiedendo al Guatemala di restituire al Nottebohm i suoi beni e di risarcirlo. Poiché il Guatemala contestava la cittadinanza ottenuta dal Principato, i giudici internazionali esaminarono la relativa questione e stabilirono che lo Stato convenuto non era obbligato a riconoscerla, poiché era carente sul piano del *genuine link*. Infatti, il sig. Nottebohm aveva intessuto solo legami tenui con il Liechtenstein, non avendovi nemmeno mai dimorato; dunque, per la Corte internazionale di giustizia, la relativa cittadinanza mancava di effettività.

Ebbene, la sentenza in questione, ancora oggi dibattuta, è stata ritenuta sia suscettibile di esprimere il requisito del *genuine link* a supporto della cittadinanza nazionale ai fini della protezione diplomatica²⁸, sia come una pronuncia da accantonare, essendo stato affermato, in via di sintesi di più posizioni avverse, che «the genuine link requirement is dead letter» e che «Nottebohm is no longer a good law»²⁹.

In tale dibattito, è a nostro avviso dirimente la posizione assunta dalla Commissione del diritto internazionale (CDI), organo sussidiario dell'ONU il cui compito è di promuovere lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione. Nel rapporto relativo alla protezione diplomatica, la CDI riconosce che la cittadinanza costituisce un vincolo giuridico fondato su un legame effettivo con lo Stato che la conferisce e la sua comunità, e altresì implica diritti e doveri reciproci tra l'individuo e lo Stato in questione³⁰. Tuttavia, l'art. 4 del progetto di convenzione internazionale sottoposto all'Assemblea generale, che correda il rapporto della CDI, non impone la sussistenza di un *genuine link* quale condizione per l'esercizio della protezione diplomatica. Infatti, il caso *Nottebohm* va letto alla luce delle sue circostanze fattuali, in particolare della tenuità del legame tra l'individuo e lo Stato richiedente protezione internazionale a fronte di una maggiore connessione con lo Stato destinatario della richiesta di protezione. In sostanza, la Corte internazionale di giustizia non avrebbe formulato una regola generale, bensì una norma applicabile al caso specifico. Inoltre – ricorda la CDI – in un contesto globale caratterizzato da mobilità, migrazioni e pluralità di legami nazionali, se il criterio del *genuine link* fosse applicato rigorosamente, milioni di persone sarebbero escluse dalla protezione diplomatica³¹. Ad avviso dello stesso organo, dunque, non sussisterebbe una regola generale in materia di cittadinanza e *genuine link*.

Tale autorevole posizione pare corroborare la posizione assunta dalla dottrina critica nei confronti della sentenza del 1955 anche rispetto alla possibile rilevanza del *genuine link* nell'ordinamento dell'Unione. Infatti, come è stato affermato *ante litteram*, «(a)s far as the EU is concerned, there are even better reasons for rejecting the reasoning supporting the ICJ's

²⁸ Autorevolmente, A. CASSESE (a cura di P. Gaeta), *Diritto internazionale*², Bologna, 2006, p. 113 e J. KLABBERS, *International Law*³, 2020, Cambridge, p. 131.

²⁹ Cfr. M. VAN DER BRINK, *Revising Citizenship within the European Union: Is a Genuine Link Requirement the Way Forward?*, in *German Law Journal*, 2022, 23, p. 82 ss. Inoltre, cfr. R. D. SLOANE, *Breaking the Genuine Link: the Contemporary International Legal Regulation of Nationality*, in *Harvard International Law Review*, 50, 1, 2009, p. 1 ss.

³⁰ *Report of the International Law Commission*, Fifty-eighth session – 1 May-9 June and 3 July-11 August 2006, General Assembly Official Records, Sixty-first session, Supplement No. 10, A/61/10, p. 23.

³¹ *Ibidem*.

conclusions in the *Nottebohm case*»³². In effetti, dall'analisi comparata delle legislazioni in materia di cittadinanza degli Stati membri dell'UE, attentamente compiuta in dottrina³³, emerge che il «particolare rapporto di solidarietà e di lealtà» da ultimo richiamato nella sentenza del 29 aprile 2025 non corrisponde al *genuine link*. Sussistono, infatti, vari criteri di attribuzione della cittadinanza nazionale, *in primis* la residenza per un certo periodo (da cinque a dieci anni), sebbene non sempre si tratti di quella effettiva. Si registrano poi criteri riconducibili a dei legami attenuati. Così è nel caso dell'acquisizione della cittadinanza nazionale per matrimonio in assenza di previa residenza (come accade in Italia), per ragioni di carattere storico (è il caso di Spagna e Portogallo rispetto agli ebrei sefarditi), per *ius sanguinis* in assenza di legami diretti con il territorio e il contesto sociale³⁴ e, infine, in relazione a varie ipotesi di concessione su base discrezionale per meriti nei confronti dello Stato interessato (sport, cultura, *et cetera*). Se, dunque, quel «particolare rapporto» corrispondesse al *genuine link*, diverse legislazioni degli Stati membri dell'UE in materia di cittadinanza sarebbero sindacabili davanti alla Corte di giustizia.

6. I «condizionamenti sovranazionali» alla competenza statale in materia di cittadinanza: il caso della perdita

Sono noti e ampiamente commentati i condizionamenti posti dalla Corte di giustizia in relazione alla perdita della cittadinanza nazionale³⁵. La relativa giurisprudenza muove dal consolidato presupposto per cui esercizio della competenza statale in materia di cittadinanza è soggetto alla «riserva di rispetto del diritto dell'Unione» se incide sullo *status* di cittadino europeo, dunque è suscettibile di controllo giurisdizionale da parte della Corte³⁶.

Pertanto, nel noto caso *Rottmann* del 2010³⁷ la Corte ha riconosciuto legittima la revoca della cittadinanza da parte di uno Stato membro se acquisita mediante frode, così ammettendo che l'accesso alla cittadinanza nazionale e dell'UE debba avvenire in modo conforme alla legalità³⁸. La vicenda riguardava la revoca della cittadinanza tedesca a un *ex* cittadino austriaco, il quale aveva omesso di dichiarare un procedimento penale pendente al

³² Cfr. M. VAN DER BRINK, *Revising Citizenship within the European Union*, cit., p. 82 ss.

³³ Cfr. S. MARINAI, *L'incidenza del genuine link*, cit., p. 472 ss., nonché S. MARINAI, B. NASCIMBENE, *Naturalizzazione: un problema di definizione*, in *La Comunità internazionale*, 2022, 4, p. 565 ss.

³⁴ In proposito, cfr. C. DELLI CARRI, *La cittadinanza dell'Unione europea come parametro interposto nella valutazione della legittimità costituzionale della legge n. 91/1992*, in *Eurojus*, 2, 2025, p. 8 ss.

³⁵ Su tale giurisprudenza, per tutti cfr. per tutti M. F. ORZAN, *Da Rottmann a Tjebbes e.a.: riflessioni sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di cittadinanza europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, p. 997 ss.; A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza Europea e Cittadinanza Nazionale. Sviluppi Normativi e Approdi Giurisprudenziali*, Napoli, 2023, in particolare, gli studi di L. PANELLA (p. 41 ss.), D. PORENA (p. 67 ss.), S. MARINAI (p. 133 ss.); D. MUSMECI (p. 163 ss.) e C. MORVIDUCCI (p. 213 ss.) all'interno della sezione I – *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale: alla ricerca di un equilibrio*; S. MARINAI, *L'incidenza del genuine link*, cit., p. 481 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione*, cit., p. 441 ss.; infine, Cfr. S. POLI, *Revoca e attribuzione*, p. 5 ss.

³⁶ R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione*, cit., p. 444.

³⁷ Sentenza della Corte, C-135/08, cit. Su tale pronuncia, cfr. M. E. BARTOLONI, *Competenza degli Stati in materia di cittadinanza e limiti posti dal diritto dell'Unione europea: il caso Rottmann*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, p. 423 ss.; L. MONTANARI, *I limiti europei alla disciplina nazionale della cittadinanza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, p. ss.; infine D. KOCHENOV, *Case C-135/08, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2010*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 1831 ss.

³⁸ *Ibidem*, punti 51 e 54.

momento della naturalizzazione in Germania. Avendo perso la cittadinanza austriaca in séguito alla naturalizzazione, la revoca avrebbe comportato la perdita della cittadinanza europea, senza possibilità di riacquisto automatico di quella originaria, rendendolo così apolide. Ebbene, la Corte di giustizia afferma che la revoca della cittadinanza nazionale, qualora porti alla perdita dello *status* di cittadino europeo, è soggetta a un controllo di proporzionalità, il quale impone una valutazione individuale del caso che tenga conto della gravità dell'irregolarità commessa, del tempo trascorso dal momento della naturalizzazione e, infine, delle ripercussioni personali e familiari per l'interessato³⁹.

Un'analoga impostazione è rinvenibile nella sentenza *Tjebbes*⁴⁰, pronunciata quasi un decennio dopo, in cui la Corte ha ritenuto compatibile con il diritto dell'UE la perdita automatica della cittadinanza nazionale in caso di prolungata residenza all'estero, ammettendolo come criterio indicativo dell'assenza di un legame effettivo tra individuo e Stato⁴¹. La vicenda riguardava dei cittadini di Stati terzi, *ex* cittadini olandesi che avevano perso la cittadinanza dello Stato membro in applicazione della normativa domestica che prevede tale effetto per coloro che, residenti all'estero da oltre dieci anni, non abbiano richiesto il rinnovo del passaporto, né presentato una dichiarazione di volontà. Pur confermando la legittimità della normativa olandese, la Corte di giustizia ha ribadito che la perdita della cittadinanza europea dev'essere preceduta da un controllo di proporzionalità, finalizzato ad effettuare una valutazione individuale delle conseguenze per l'interessato e i suoi familiari, con particolare riguardo al diritto alla vita privata e familiare e alla libertà di circolazione e soggiorno⁴².

La giurisprudenza successiva ha ribadito il rilievo assunto dal principio di proporzionalità ai fini della tutela della cittadinanza dell'UE e dei diritti che ne derivano.

Sicché, nel caso *JY*⁴³ la Corte di giustizia ha riconosciuto che il divieto di doppia cittadinanza costituisce un criterio che gli Stati membri possono prevedere nelle legislazioni nazionali sull'acquisizione e sulla perdita della cittadinanza. È legittimo che uno Stato membro persegua la tutela del vincolo di solidarietà e lealtà che lo unisce ai propri cittadini, fondato sulla reciprocità di diritti e doveri⁴⁴. Tuttavia, in considerazione della natura fondamentale dello *status* di cittadino europeo, le autorità nazionali sono tenute a verificare se la revoca della cittadinanza – qualora comporti la perdita di quella europea – sia conforme

³⁹ *Ibidem*, punto 55 ss.

⁴⁰ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 12 marzo 2019, Causa C-221/17, *M. G. Tjebbes e altri contro Minister van Buitenlandse Zaken*, ECLI:EU:C:2019:189. In commento, cfr. H. EIJKEN, *Tjebbes in Wonderland: On European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, p. 714 ss.; L. MARIN, *La perdita della cittadinanza europea ai tempi di Brexit: la sentenza Tjebbes*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, p. 466 ss.; X. MINY, F. BOUHON, *Nationalité et citoyenneté, les deux visages du Janus européen - La conformité de la perte de plein droit de la nationalité d'un État membre au regard du droit européen*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2019, p. 719 ss.; inoltre, K. SWIDER, *Legitimizing precarity of EU citizenship: Tjebbes*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1163 ss.

⁴¹ *Ibidem*, punti 25 ss.

⁴² *Ibidem*, punti 40 ss.

⁴³ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 18 gennaio 2022, Causa C-118/20, *JY contro Wiener Landesregierung*, ECLI:EU:C:2022:34. Sulla pronuncia, cfr. D. KOCHENOV, D. DE GROOT, *Helpful, convoluted and ignorant in principle: EU citizenship in the hands of the Grand Chamber in JY v Wiener Landesregierung (C-118/20)*, in *European Law Review*, 2022 p. 699 ss.; A. STAMATOPOULOS, *Arrêt «Wiener Landesregierung»: réduction du pouvoir discrétionnaire des États membres en matière d'accès à leur nationalité*, in *Journal de droit européen*, 2022, p. 339 ss.; inoltre, D. RITLENG, *The relationship between Union citizenship and nationality: Is it altered by Wiener Landesregierung?*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 1055 ss.

⁴⁴ *Ibidem*, punti 52-57.

al principio di proporzionalità⁴⁵. Nel caso di specie, relativo a una *ex* cittadina estone cui era stata garantita la naturalizzazione in Austria, poi revocata a séguito della commissione di illeciti amministrativi, la Corte ha ritenuto che le infrazioni di modesta entità, sanzionate con pene pecuniarie, non giustificano l'adozione di una misura incisiva come la revoca della garanzia di naturalizzazione, anche considerato che l'interessata era divenuta apolide⁴⁶.

Un'ulteriore conferma si rinviene nella pronuncia del 2023 relativa al caso *X*⁴⁷, nel quale la Corte di giustizia ha ritenuto conforme al diritto dell'UE la perdita della cittadinanza nazionale in assenza di un collegamento effettivo con lo Stato membro, in particolare quando la nascita è avvenuta all'estero e in assenza della residenza o del soggiorno nel territorio nazionale⁴⁸. L'applicazione di tale criterio legittimo deve, però, avvenire nel rispetto del principio di proporzionalità qualora la perdita della cittadinanza nazionale comporti anche la perdita della cittadinanza europea, poiché l'interessata non possiede la cittadinanza di un altro Stato membro⁴⁹. La vicenda riguardava una cittadina danese, nata negli Stati Uniti e titolare sin dalla nascita della doppia cittadinanza (danese e americana). Al compimento del ventiduesimo anno di età, aveva presentato domanda per mantenere la cittadinanza danese, ma le autorità le avevano comunicato che l'aveva già perduta. Infatti, in base alla normativa danese, chi nasce all'estero e non ha mai risieduto o soggiornato in Danimarca in modo tale da dimostrare un legame sostanziale con il Paese, perde automaticamente la cittadinanza al compimento dei ventidue anni, salvo che rischi l'apolidia. È tuttavia possibile chiederne il mantenimento tra il ventunesimo e il ventiduesimo anno di età; oltre tale termine, l'unica via per ottenere la cittadinanza è la naturalizzazione, che nel caso degli *ex* cittadini danesi avviene con requisiti attenuati. Ebbene, la Corte ha concluso che il diritto dell'UE osta alla perdita definitiva della cittadinanza danese – e quindi di quella europea – qualora l'interessato non sia stato informato dell'automatismo normativo previsto dalla normativa domestica e non abbia avuto la possibilità di richiedere un esame individuale del proprio caso, volto a valutare, alla luce del principio di proporzionalità, le conseguenze di tale perdita⁵⁰.

Infine, nel recente caso *Stadt Duisburg*⁵¹ la Corte di giustizia ha esaminato l'ipotesi della perdita automatica della cittadinanza nazionale ed europea nell'ipotesi di acquisizione volontaria della cittadinanza di uno Stato terzo. La vicenda riguardava dei cittadini turchi naturalizzati tedeschi, i quali avevano inizialmente perso la cittadinanza turca, ma poi l'avevano riacquisita perdendo al contempo quella tedesca ed europea, poiché non avevano

⁴⁵ *Ibidem*, punti 58 ss.

⁴⁶ *Ibidem*, punti 70-73.

⁴⁷ Sentenza della Corte, C-689/21, cit. In dottrina, cfr. J.-B. FARCY, *Arrêt «Udlændinge- og Integrationsministeriet»: la perte automatique de la nationalité d'un État membre pour défaut de lien effectif remise en cause par le principe de la proportionnalité*, in *Journal de droit européen*, 2023, p. 453 ss. M. FERRI, *Il sindacato della corte di giustizia in materia di cittadinanza nazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2024, p. 179 ss.; altresì B. VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, *Una nueva Aportación del Tribunal de Luxemburgo en materia de adquisición y pérdida de nacionalidad a la luz del derecho de la Unión Europea: el asunto C-689/21, Udlændinge-og Integrationsministeriet*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2024, p. 211 ss.

⁴⁸ *Ibidem*, punto 35.

⁴⁹ *Ibidem*, punto 38.

⁵⁰ *Ibidem*, punto 48 ss.

⁵¹ Sentenza della Corte, cause riunite da C-684/22 a C-686/22, cit. Per un commento, cfr. S. MARINAI, *La Corte di giustizia e i limiti derivanti dal diritto dell'Unione rispetto al divieto di cittadinanza multipla: il caso Stadt Duisburg*, in *Eurojus*, 2024, p. 1 ss.; F. WIES, *Arrêt «Stadt Duisburg»: la perte du statut de citoyen de l'Union en cas d'acquisition volontaire de la nationalité d'un pays tiers*, in *Journal de droit européen*, 2024, p. 338 ss.; in aggiunta, V. RÉVEILLÈRE, *Chronique Citoyenneté de l'Union européenne – L'effectivité de l'examen individuel des conséquences de la perte de la citoyenneté de l'Union*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2024, p. 455 ss.

avanzato una richiesta preventiva di mantenimento della doppia cittadinanza, come previsto dalla legislazione dello Stato membro. La Corte ha ribadito che la competenza in materia di cittadinanza appartiene agli Stati membri, ma ha anche confermato che un automatismo legislativo quale quello contestato è compatibile con il diritto dell'UE solo se è accompagnato da una procedura che consenta, alla luce del principio di proporzionalità, un riesame individuale degli effetti della perdita della cittadinanza, al fine di evitare che l'interessato – e, nel caso, i suoi familiari – sia privato arbitrariamente dei diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione⁵².

Dalla disamina della giurisprudenza in materia di perdita della cittadinanza, emerge, in sintesi, che l'esercizio della competenza statale è condizionato dalla necessità di conformarsi al diritto dell'UE ogniquale una situazione concreta incida sul possesso della cittadinanza europea. Tale condizionamento comporta, in particolare, che l'applicazione di automatismi normativi e l'adozione di decisioni nazionali siano precedute da un esame individuale, condotto in base al principio di proporzionalità, il cui fine è di considerarne gli effetti sull'interessato e, eventualmente, sui suoi familiari.

7. (segue): l'ipotesi dell'acquisto per investimento in loco

Se il rispetto del diritto dell'UE costituisce un limite all'esercizio della competenza statale in materia di perdita della cittadinanza, esso può – come è stato osservato *ante litteram* – operare anche nel caso della concessione «in assenza di qualsiasi legame effettivo dei beneficiari con lo Stato concedente, con la conseguenza di estendere 'artificialmente' ai beneficiari il collegamento tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea e il conseguente godimento dei diritti da questa derivanti»⁵³. Infatti, se la cittadinanza dell'UE ha carattere fondamentale, essa non può essere revocata arbitrariamente, né attribuita in modo del tutto discrezionale⁵⁴. Ebbene, il condizionamento relativo all'ipotesi dell'acquisto della cittadinanza nazionale è stato posto con la sentenza del 29 aprile 2025.

In particolare, la Corte di giustizia ha stabilito che l'acquisto della cittadinanza nazionale non può corrispondere a una transazione di natura commerciale in assenza di ogni altro requisito concorrente che sostanzi il rapporto tra l'individuo e lo Stato membro. Una transazione non è in grado di creare *per se* un legame di solidarietà e lealtà ai fini della cittadinanza nazionale, perché si configura, per analogia, come un contratto. È irrilevante che il programma maltese prevedesse anche il criterio della residenza, perché, come si è visto, si trattava della residenza legale, non di quella effettiva. Infatti, la presenza *in loco* dell'interessato era richiesta solo in due momenti lungo tutto il periodo di residenza (la raccolta dei dati biometrici e la cerimonia di giuramento), così configurandosi come criterio irrilevante ai fini della concessione della cittadinanza. Per converso, la Corte sottolinea la rilevanza della presenza continuata sul territorio nel programma ordinario di naturalizzazione, che prevede una prolungata presenza a Malta⁵⁵.

Forse, diverso sarebbe stato il caso dell'inserimento, nel programma maltese, della previsione concorrente dei criteri dello *ius pecuniae* e della residenza effettiva. La Corte pare

⁵² *Ibidem*, punto 56 ss.

⁵³ R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione*, cit., p. 444.

⁵⁴ Cfr. M. CHAMON, *Commission v Malta (C-181/23)*, cit., p. 477.

⁵⁵ *Supra*, § 4.

alludervi indirettamente in un passaggio, nel quale afferma che «alla luce della presenza *assai limitata* (corsivo aggiunto) nel territorio maltese richiesta a titolo del programma di cittadinanza tramite investimento del 2020, non si può ritenere che la residenza effettiva in tale territorio sia stata considerata dalla Repubblica di Malta come un criterio essenziale ai fini della concessione della cittadinanza di detto Stato membro in base a tale programma, aggiungendosi a quello dei pagamenti o degli investimenti predeterminati di cui al punto 103 della presente sentenza»⁵⁶. L'indicazione che potrebbe trarsi è che se la legislazione maltese avesse previsto un periodo di residenza effettiva, il programma CBI del 2020 sarebbe stato più difficilmente censurabile⁵⁷. In proposito, si potrebbe ricordare la legislazione rumena, la quale, ai fini dell'acquisto della cittadinanza nazionale, prevede il dimezzamento del periodo di residenza effettiva da otto a quattro anni a séguito dell'effettuazione di investimenti *in loco*. Ebbene, tale normativa domestica non è mai stata menzionata tra i programmi CBI, né è stata mai censurata; come è stato osservato, la ragione risiede nella ricorrenza del criterio della residenza effettiva anche nel caso dell'effettuazione di investimenti nell'economia locale, atteso che «(t)his procedure ... still necessitates a certain period of residence»⁵⁸, nella misura di almeno un quadriennio.

Pertanto, dovendo distillare il condizionamento fissato dalla sentenza qui considerata, si potrebbe affermare che la concessione della cittadinanza nazionale su investimento a fronte della previsione di una residenza non effettiva rende l'eventuale legislazione domestica che la preveda contraria al diritto dell'UE, poiché basata su criteri inadatti a sorreggere il «particolare rapporto» che deve sussistere tra individuo e Stato membro e che, per estensione, giunge a fondare la cittadinanza europea e i diritti che ne derivano⁵⁹.

8. (segue): l'acquisto e la revoca nel caso della comminazione di misure restrittive individuali

Un ulteriore condizionamento sovranazionale, ampiamente esaminato da accorta dottrina⁶⁰, concerne il rispetto dell'obbligo di solidarietà alla PESC previsto dall'art. 24, par. 3, TUE. Tale vincolo si manifesta, in particolare, nell'ipotesi in cui uno Stato membro riceva una domanda di naturalizzazione da parte di cittadini di Stati terzi sottoposti a misure restrittive adottate dall'UE nell'ambito della PESC. In simili circostanze, l'accoglimento della domanda risulterebbe incompatibile con il citato obbligo di solidarietà e, pertanto, la naturalizzazione dovrebbe essere negata. Infatti, se uno Stato membro attribuisse la cittadinanza ad un richiedente inserito in una delle *blacklist* dell'UE, gli conferirebbe anche la cittadinanza europea e i benefici da essa derivanti, così interferendo incompatibilmente con la sua inclusione nell'elenco degli individui sanzionati per aver determinato un illecito internazionale o per avervi contribuito.

Restando nel perimetro del programma censurato, tale condizionamento era stato a suo tempo considerato, atteso che Malta aveva escluso *ab origine* dalla naturalizzazione gli individui che presentassero dei legami stretti con l'Afghanistan, il Congo, l'Iran, la Corea del

⁵⁶ Sentenza della Corte, C-181/23, punto 108.

⁵⁷ È del medesimo avviso S. COX, *The EU Free Market Does Not Extend to Citizenship*, in *Verfassungsblog*, 30 April 2025.

⁵⁸ Cfr. D. DE GROOT, *Aspects of golden passport*, cit., p. 4.

⁵⁹ *Supra*, § 4.

⁶⁰ Cfr. S. POLI, *Revoca e attribuzione*, cit., p. 1 ss.

Nord, la Somalia, il Sudan, il Sudan del Sud, la Siria e il Venezuela, ovvero Stati terzi destinatari di misure restrittive dell'UE. Come si è visto, nel marzo del 2022 Malta ha sospeso il programma CBI anche per i cittadini russi e bielorusi⁶¹, poiché all'indomani dello scoppio del conflitto in Ucraina la Commissione aveva adottato una raccomandazione al riguardo⁶². In particolare, l'istituzione aveva raccomandato agli Stati membri di abolire i programmi CBI e li aveva sollecitati a revocare la cittadinanza nazionale in quel modo ottenuta a coloro che erano stati colpiti (o lo fossero successivamente) dalle misure restrittive nel contesto di tale conflitto, nel rispetto del principio di proporzionalità professato dalla Corte di giustizia nella giurisprudenza sulla revoca della cittadinanza. Parimenti, la Commissione aveva raccomandato la revoca o il diniego del rinnovo dei permessi di soggiorno concessi a tali individui nel quadro dei programmi RBI. Dal monitoraggio svolto dalla stessa istituzione, peraltro sollecitato dal Parlamento europeo⁶³, risulta che Malta ha revocato la cittadinanza nazionale a due cittadini russi, mentre, per loro parte, Cipro ha provveduto alla revoca della cittadinanza a nove investitori e a trentaquattro familiari, mentre in Bulgaria non si è reso necessario adottare alcun provvedimento, poiché nessun russo o bielorusso aveva domandato od ottenuto la cittadinanza nazionale. Rispetto ai programmi RBI, diversi Stati membri ne hanno sospeso l'applicazione ai cittadini russi e a quelli bielorusi, mentre l'Italia e la Romania hanno disposto tale provvedimento solo con riguardo a coloro che fossero inseriti in una *blacklist* dell'UE⁶⁴.

In conclusione, si potrebbe affermare che dal diritto derivato in materia di misure restrittive *ex artt.* 29 TUE e 215 TFUE in relazione all'obbligo di solidarietà alla PESC *ex art.* 24, par. 3, TUE discende un condizionamento *ratione personae* alla concessione e alla revoca della cittadinanza nazionale, determinato, in particolare, dall'inserimento dell'interessato in un elenco di individui sanzionati. Si tratta di un condizionamento obbligatorio per gli Stati membri alla luce della solidarietà che sono tenuti a prestare nei confronti della PESC. Solidarietà che, come noto, costituisce una manifestazione specifica del principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE⁶⁵, sul quale stiamo per soffermarci.

9. Golden Passports e violazione del principio di leale cooperazione

Rispetto alla violazione di tale principio generale del diritto dell'UE, nella sentenza del 29 aprile 2025 la Corte di giustizia ha rilevato che «uno Stato membro viola in modo manifesto la necessità di tale particolare rapporto di solidarietà e di lealtà ... e fa in tal modo venir meno la fiducia reciproca sulla quale si fonda la cittadinanza dell'Unione, in violazione dell'articolo 20 TFUE e del principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TFUE, allorché introduce e attua un programma di naturalizzazione che si basa su una procedura avente natura di transazione»⁶⁶. La vendita della cittadinanza nazionale è dunque

⁶¹ Cfr. de GROOT, *Aspects of golden passport*, cit., p. 9.

⁶² Raccomandazione della Commissione del 28 marzo 2022 relativa alle misure immediate nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina in relazione ai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori, C[2022] 2028 final. In commento, cfr. S. POLI, *Revoca e attribuzione*, cit., p. 28 ss.

⁶³ Risoluzione 2021/2026, cit., punto 23.

⁶⁴ Cfr. DE GROOT, *Aspects of golden passport*, cit., 8 ss.

⁶⁵ Cfr. per tutti R. BOTTNER, R. A. WESSEL, *Article 31 [Procedures for the Adoption of CFSP Decisions]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 1058.

⁶⁶ Sentenza della Corte, C-181/23, punto 99 ss.

contraria al principio di leale cooperazione, poiché mette in discussione la fiducia reciproca sulla quale si fonda la cittadinanza dell'UE e, altresì, il collegato mutuo riconoscimento delle cittadinanze nazionali. In effetti, i due principi risultano strettamente interconnessi in una dinamica che può essere interpretata come un rapporto di causa-effetto. È, infatti, chiaro che se sussiste la mutua fiducia in ordine all'attribuzione della cittadinanza nazionale, è favorito e sostenuto il riconoscimento reciproco delle situazioni giuridiche generatesi nei singoli Stati membri con riguardo all'acquisto di tale *status*.

Rispetto all'accertamento di tale violazione del diritto dell'UE in dottrina sono state mostrate alcune perplessità. Si è, ad esempio, rilevato che la Corte ha dedicato poco spazio alla violazione del principio di leale cooperazione, facendo da esso discendere un condizionamento alla potestà legislativa statale in materia di cittadinanza, laddove, invece, è incerta la possibilità di invocarlo come autonomo parametro nella valutazione della violazione di obblighi derivanti dai trattati⁶⁷. In tale direzione, sono state invece ritenute condivisibili le conclusioni dell'a.g. Collins, nelle quali suggerisce che il principio non può incidere sulla sovranità statale collegata alla preservazione dell'identità nazionale, tra i cui elementi costitutivi è compresa la cittadinanza⁶⁸.

Va però ricordato che, ancor prima della pronuncia della sentenza qui considerata, altra dottrina aveva sostenuto che la vendita della cittadinanza europea avrebbe comportato una lesione dei valori e degli obiettivi dell'UE, dunque anche del principio di leale cooperazione, soprattutto se si fosse realizzata su ampi numeri⁶⁹. In effetti, la numerosità dei nuovi cittadini europei può statisticamente incidere in misura variabile sul buon funzionamento dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia che contribuisce a fondare l'UE. Nel caso in esame, la legislazione maltese prevedeva un numero massimo di certificati di cittadinanza per naturalizzazione pari a quattrocento all'anno, escluse le persone a carico, con un numero totale complessivo di millecinquecento certificati, sempre escluse le persone a carico. Ad avviso di chi scrive, si tratta di numeri importanti, che possono incidere significativamente sulla sicurezza degli Stati membri, anche solo nel caso in cui una quota di quei neocittadini, non armati delle migliori intenzioni, decidano di avvalersi della libertà di circolazione e di soggiorno. In linea con la stessa posizione, più difficilmente si potrebbe sostenere la violazione del principio di leale cooperazione a fronte di numeri più esigui, come nel caso delle cittadinanze per meriti⁷⁰, solitamente concesse in modo più puntuale e selettivo.

Nel complesso, riteniamo di dover abbracciare la conclusione cui giunge la Corte di giustizia rispetto alla violazione del principio di leale cooperazione, pur riconoscendo che l'apparato argomentativo sarebbe potuto essere più ampio. Nel merito, se internamente la cittadinanza maltese vincola Malta e i suoi cittadini sul piano dei diritti e dei doveri reciproci, nel contesto dell'UE la stessa cittadinanza nazionale porrà un vincolo per gli altri Stati membri in termini di riconoscimento dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea, con particolare riguardo alla libertà di circolazione e di soggiorno. È chiaro che una legislazione domestica che concedesse "troppo facilmente" la cittadinanza nazionale su numeri ampi, come sopra evidenziato, metterebbe a rischio il buon funzionamento dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia in termini di tenuta della sicurezza interna dell'UE. Pertanto, è necessario che ogni Stato membro, agendo secondo leale cooperazione, legiferi tenendo conto che la

⁶⁷ Ad esempio, cfr. S. POLI, *Revoca e attribuzione*, cit., p. 27 ss.; D. KOCHENOV, *Never Mind the Law (Again)*, cit.; inoltre, L. D. SPIEKER, F. WEBER, *Commission v Malta (C-181/23)*, cit.

⁶⁸ Conclusioni dell'a.g. Collins, C-181/23, punto 45.

⁶⁹ Cfr. S. MARINAI, *L'incidenza del genuine link*, cit., p. 477 ss.

⁷⁰ *Supra*, § 5.

disciplina nazionale potrebbe influire sulla sicurezza dell'Unione e degli altri Stati membri. Peraltro, la stessa attenzione nel concedere la cittadinanza si impone alla luce dell'acquisizione degli altri diritti del cittadino europeo⁷¹, che danno luogo all'insorgenza di obblighi sia per gli altri Stati membri, sia per le istituzioni europee. A nostro avviso, tale attenzione nel legiferare altro non è che una delle possibili manifestazioni del principio di leale cooperazione che vincola l'UE e i suoi Stati membri, il quale può ritenersi violato qualora l'attività legislativa domestica sia esercitata in modo "malaccorto" in situazioni rilevanti per il diritto dell'UE.

Certamente, se si considerasse il caso della vendita della cittadinanza da parte di uno Stato terzo, si dovrebbe concludere che questo gode della massima libertà nel decidere di farlo, come accade nella prassi internazionale⁷². Ma nell'UE tale discrezionalità subisce i condizionamenti determinati dall'appartenenza all'Organizzazione. In proposito, però, merita ricordare che, in determinate ipotesi, nemmeno uno Stato terzo gode della massima discrezionalità se ha stabilito con l'UE un rapporto di fiducia reciproca. È il caso degli Stati terzi candidati all'ingresso nell'UE e degli Stati terzi con i quali è stato fissato un regime di liberalizzazione dei visti, le cui legislazioni sono attentamente monitorate dalla Commissione. In particolare, rispetto alla seconda categoria di Stati terzi, il Collegio ha rilevato alcuni casi di programmi CBI suscettibili di incidere sul (troppo) facile ingresso nel territorio dell'UE⁷³, giungendo a ritenerli non in linea con lo spirito degli accordi di esenzione dal visto stipulati. In tali casi, le istituzioni europee non hanno esitato a disporre la sospensione, come è avvenuto, per fare un esempio, nel caso di Vanuatu⁷⁴.

10. *Sviluppi in itinere e futuri*

Sancendo la contrarietà del programma CBI maltese al diritto dell'UE, la sentenza del 29 aprile 2025 ne ha determinato di fatto l'interruzione, facendo così calare il sipario sulla stagione dei "passaporti d'oro" nell'UE. Da alcune notizie di stampa sembra che, contrariamente alle prime reazioni infastidite⁷⁵, Malta sia approdata a una condotta più collaborativa. Infatti, il Ministero degli interni maltese ha annunciato che due mesi dopo la pronuncia della sentenza è stata presentata in Parlamento la mozione n. 381, che reca proposte di modifica alla legislazione nazionale in materia di cittadinanza, al fine di allinearne i contenuti a quanto stabilito dalla Corte⁷⁶. Il disegno di legge si trova nella fase della prima lettura, ma sono noti alcuni primi dettagli; secondo le fonti governative, gli emendamenti proposti riguardano l'abrogazione delle previsioni relative alla commercializzazione della

⁷¹ *Supra*, § 4.

⁷² Cfr. J. KLABBERS, *International Law*, cit., p. 131, nonché S. MARINAI, *L'incidenza del genuine link*, cit., p. 478 ss.

⁷³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul monitoraggio dei regimi di esenzione dal visto dell'UE, Bruxelles, 30 maggio 2023, COM/2023/297 final.

⁷⁴ Cfr. S. MARINAI, *L'incidenza del genuine link*, cit., p. 480 e DE GROOT, *Aspects of golden passport*, cit., p. 11.

⁷⁵ Cfr. C. DELLI CARRI, *La "mercificazione" della cittadinanza è contraria al diritto dell'Unione europea. Note a margine della sentenza C-181/23 della Corte di giustizia*, in *Unione europea e diritti*, 2025, p. 10.

⁷⁶ Cfr. N. MEILAK, *Changes to Malta's golden passports scheme in the pipeline*, 30 June 2025, www.maltatoday.com.mt.

cittadinanza maltese ed europea e la contestuale introduzione di disposizioni atte a proteggerne il valore⁷⁷.

Ciò detto, le questioni finora evidenziate potrebbero indurre a interrogarsi sull'opportunità di addivenire a una *EU policy* in materia di cittadinanza, al fine di mantenere saldo lo spirito della cittadinanza europea attraverso la fissazione di requisiti minimi di concessione della cittadinanza nazionale. Sul punto, va premesso che al momento non esiste una normativa europea in materia. Lo rileva anche l'a.g. Collins, il quale ricorda che, come aveva suggerito alla Corte di giustizia in passato⁷⁸, gli Stati membri avrebbero potuto decidere di conferire all'UE il potere di predeterminare i soggetti legittimati a divenire cittadini europei, ma non l'hanno fatto, affidandosi, invece, alla mutua fiducia reciproca⁷⁹.

In proposito, non sono mancate delle sollecitazioni dottrinali tese a sostenere o a contrastare l'ipotesi della fissazione del *genuine link* quale requisito di riconoscimento della cittadinanza concessa da un altro Stato membro. Alcuni studiosi hanno sostenuto che subordinare il riconoscimento della cittadinanza all'esistenza di un *genuine link* sarebbe inaccettabile, poiché tale condizione genererebbe un'incertezza intollerabile per i cittadini mobili. Pur riconoscendo che tale requisito possa apparire auspicabile, si ritiene che esso non sia applicabile come principio giuridico vincolante nel diritto dell'UE⁸⁰. Altri, invece, hanno evidenziato come la progressiva affermazione di una concezione europea del *genuine link* ponga l'accento sui legami individuali all'interno della società. Secondo questo approccio, l'evoluzione verso una cittadinanza fondata su legami autentici, insieme all'espansione dell'influenza del diritto dell'Unione, finirà per incidere anche sulla sovranità degli Stati nel concedere la cittadinanza⁸¹. Un'ulteriore prospettiva ritiene che vi siano solide basi per introdurre il requisito del *genuine link* nel diritto dell'UE. Tale orientamento emergerebbe dall'interazione di diversi principi giuridici, alcuni dei quali «with an increasingly constitutional pedigree», tra cui il divieto di abuso del diritto e i principi di solidarietà, fiducia reciproca, democrazia e uguaglianza⁸².

Per quanto ci consta, alla luce della sentenza del 29 aprile 2025, rileviamo i vantaggi che deriverebbero da una *EU policy* in materia di cittadinanza, soprattutto in termini di rafforzamento della mutua fiducia tra Stati membri, nonché di ostacolo alla riproposizione del fenomeno dello *shopping* della cittadinanza europea, rispetto al quale, nonostante la sentenza qui considerata, non si possono escludere dei nuovi e machiavellici sviluppi normativi nazionali. In ogni caso, a nostro avviso, la questione della fissazione di regole europee in materia di acquisto della cittadinanza non può essere risolta a diritto vigente, né facendo ricorso all'art. 352 TFUE (la nota «clausola di flessibilità») come ha sostenuto Malta

⁷⁷ Cfr. AGENZIJA KOMUNITÀ MALTA, *Press Release: The Government Publishes Amendments to the Maltese Citizenship Act*, 23 July 2025. Ne davano notizia anche J.-P. CHETCUTI, A. SALIBA HAIG, *Malta Tables Bill to Amend the Maltese Citizenship Act following CJEU Ruling*, 30 June 2025, www.ccmalta.com.

⁷⁸ Conclusioni dell'avvocato generale Collins presentate il 24 febbraio 2022, Causa C-673/20, *Préfet du Gers, Institut National de la Statistique et des Études Économiques*, ECLI:EU:C:2022:129.

⁷⁹ Conclusioni dell'a.g. Collins, C-181/23, punti 44 ss.

⁸⁰ Cfr. M. VAN DER BRINK, *Revising Citizenship within the European Union*, cit., p. 82 ss.

⁸¹ Così L.-J. WAGNER, *The Disruptive Influence of EU Law in Nationality Matters: The Genuine Link Trajectory and Judicial Engineering in Udlandinge- og Integrationsministeriet*, in *European Constitutional Law Review*, 2024, 20, p. 644-645.

⁸² Cfr. L. D. SPIEKER, *Why the Court should not follow Collins' Opinion in Commission v Malta*, in *Verfassungsblog*, 9-10-2024 e altresì L. D. SPIEKER, F. WEBER, *Bonds without belonging? The genuine link in international, union, and nationality law*, in *Yearbook of European Law*, 2025, p. 1 ss.

in udienza⁸³. Piuttosto, riteniamo che la decisione di addivenire a una normativa europea in materia di cittadinanza potrà essere eventualmente affrontata dagli Stati membri in sede di revisione dei trattati – quando sarà – introducendo una base giuridica che ne consenta l'adozione.

11. Una breve riflessione finale

In chiusura, riteniamo opportuno un cenno a un aspetto che, pur non riguardando direttamente la sentenza esaminata e gli aspetti ad essa collegati, ci appare sostanzialmente pertinente, rinviando ogni ulteriore approfondimento agli studi dedicati. Nel dibattito sul «particolare rapporto di solidarietà e di lealtà» non si è potuta rivolgere attenzione ai cittadini degli Stati terzi che risiedono legalmente e stabilmente nell'area Schengen, rispetto ai quali andrebbe riavviata una riflessione con riguardo all'accesso alla naturalizzazione nello Stato membro ospitante.

Infatti, la questione era stata sollevata in passato. Già in uno studio commissionato diversi anni fa dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, si evidenziava come la configurazione della cittadinanza dell'UE generasse effetti escludenti nei confronti dei residenti di lungo periodo provenienti da Stati terzi. I tentativi di dissociare la cittadinanza europea da quella nazionale e di estenderla a tutti coloro che risiedano regolarmente nel territorio dell'UE per un determinato periodo non avevano trovato seguito concreto. Il Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999 si era, dunque, limitato ad auspicare l'attribuzione di diritti e doveri comparabili a quelli dei cittadini dell'UE, nonché l'apertura a percorsi di naturalizzazione negli Stati membri. Tuttavia, nemmeno tali auspici sono stati accolti: l'impegno a favorire l'integrazione dei cittadini di Stati terzi legalmente residenti e a promuoverne la naturalizzazione è stato affidato a una pluralità di criteri nazionali, spesso rigidi e disincentivanti. La cittadinanza nazionale – si osservava nello studio – è stata ridotta a concessione subordinata a requisiti selettivi, anziché configurarsi come il riconoscimento di un percorso di inclusione⁸⁴.

Ebbene, a nostro avviso le questioni finora considerate impongono di riavviare, a livello europeo, la riflessione sulla condizione dei cittadini degli Stati terzi legalmente residenti in uno Stato membro, i quali meriterebbero le cittadinanze nazionale ed europea, poiché sorrette da un legame autentico con lo Stato membro ospitante, fondato sulla residenza effettiva, sul lavoro, sull'istruzione e su molte altre forme di appartenenza sociale vissute quotidianamente. Alla luce della vigente normativa dell'UE, tale possibilità dovrebbe riguardare almeno i soggiornanti di lungo periodo, ossia i cittadini degli Stati terzi che acquisiscono tale condizione giuridica dopo cinque anni di residenza effettiva in uno Stato membro e che, ai sensi dell'art. 11 della direttiva 2003/109⁸⁵, già fruiscono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali in numerosi aspetti della vita quotidiana.

⁸³ Conclusioni dell'a.g. Collins, C-181/23, nota 35.

⁸⁴ Così D. KOSTAKOPOLOU, *Problems and Perspectives of the European Citizenship: the Fifth Report on Citizenship of the Union*, Bruxelles, 2009, p. 3 ss.

⁸⁵ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in GU L 16 del 23 gennaio 2004.