



Cittadinanza europea, vincoli per gli Stati membri e *genuine link*. La specificazione del “limite Micheletti” fino alla sentenza della Corte di giustizia sulla c.d. “cittadinanza per investimento”

DI ALESSIO RAUTI*

SOMMARIO: 1. Premessa. La logica della cittadinanza *per investimento*. – 2. Dalla relazione della Commissione europea al ricorso per inadempimento. – 3. I presupposti della decisione. Le specificazioni del “limite Micheletti” per i casi che riguardano *chi è già cittadino europeo* ... – 4. (*segue*): ... e le questioni riguardanti l’acquisto della cittadinanza di uno Stato membro da parte di *chi non è ancora cittadino dell’Unione*. – 5. La sentenza sul caso *Malta*: la cittadinanza europea come elemento dell’identità dell’Unione. – 6. (*segue*): un controllo limitato alla manifesta incompatibilità? – 7. Conclusioni. I riflessi sugli altri criteri di acquisto e il futuro della cittadinanza europea.

1. Premessa. La logica della cittadinanza *per investimento*.

La discussione sull’*ubi consistam* della cittadinanza statale ha notoriamente impegnato nel corso del tempo studiosi afferenti a discipline diverse. Nel nostro ordinamento, poi, l’interesse della dottrina costituzionalistica per questo istituto sembra essersi particolarmente ravvivato nella svolta di fine secolo e mantenuto costante fino ad ora¹.

* Associato di *Diritto costituzionale* e docente di *Diritto costituzionale II, Minori stranieri e tutela multilivello dei diritti fondamentali, Clinica legale del diritto dell’immigrazione* nell’Università Mediterranea di Reggio Calabria.

¹ Limitandoci alle monografie di taglio giuridico, cfr. R. CLERICI, *La cittadinanza nell’ordinamento giuridico italiano*, Padova 1993; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, 1997 (ma anche ID., *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, 2001); M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell’uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, 1997; G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di Diritto Pubblico Comparato*, Padova, 1998; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, 2001. L’attenzione al tema è tuttavia confermata anche in tempi più recenti: cfr. D. PORENA, *Il problema della cittadinanza*, Torino, 2011; A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano, 2016; E. CODINI, *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell’immigrazione*, Torino, 2017. Da ultimo, v. anche il bel volume di D. PARIS, *Il diritto di voto preso sul serio. La partecipazione dei cittadini residenti all’estero alle elezioni politiche*, Milano, 2025, spec. p. 217 ss. Si rinvia comunque, anche per ulteriore bibliografia, al nostro *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Napoli, 2020. Per l’indagine storica sulla cittadinanza, v. per tutti la voluminosa opera in

Tale rinnovata attenzione è probabilmente il frutto maturo del passaggio della Repubblica italiana da Paese di tradizionale emigrazione a Stato di strutturale immigrazione: processo che in altri Paesi ha prodotto una modifica in senso più inclusivo dei criteri di acquisto della cittadinanza legati allo *ius soli* ed alla naturalizzazione, come avvenuto ancora di recente in Germania², mentre nel nostro ordinamento ha portato negli ultimi anni alla ciclica – e purtroppo, infruttuosa – presentazione di diversi disegni di legge di modifica e/o integrazione degli attuali criteri di acquisto della cittadinanza³.

Tale trasformazione ha consentito di mettere a fuoco in maniera più nitida la complementarità di due processi avviati da tempo all'interno del nostro ordinamento, la cui logica di fondo, peraltro, varca i confini nazionali.

Il primo consiste nell'elevazione della “soggettività giuridica”, in luogo della cittadinanza, a garanzia del riconoscimento in capo agli stranieri regolarmente residenti della gran parte dei diritti fondamentali, ottenuta in alcuni casi attraverso giudizi costituzionali relativi all'eguaglianza rispetto ai cittadini italiani o fra diverse categorie di non cittadini.

Il secondo, strettamente conseguente, riguarda la ricerca di senso dello *status civitatis* nella contemporaneità e, in particolare, la giustificazione del suo carattere escludente; questioni rese in Italia (ma non solo) ancor più attuali dall'aumento vertiginoso del numero di cittadini che invece scelgono di risiedere all'estero, su cui torneremo più avanti. L'analisi di tale secondo processo conferma l'esistenza di un *trend* anche nella prospettiva inter-livello: il recupero della nozione di *genuine link*, debitamente sfrondata da residui organicisti, inteso come effettivo collegamento del cittadino con lo Stato che i criteri di acquisto dello *status civitatis* dovrebbero incorporare – e variamente declinare – al loro interno.

Paradossalmente, il peso di tale legame viene adeguatamente colto da una risalente definizione di cittadinanza giuridica che la intende come uno *status* fondato sul legame del cittadino con lo Stato attraverso i suoi tre tradizionali elementi costitutivi (popolo, sovranità e territorio)⁴, in una prospettiva che, allo stesso tempo, risulta in linea con la sua connotazione statalistica e consente di far emergere le tensioni che l'istituto, nella sua complessità, presenta all'interno degli ordinamenti costituzionali attuali. In particolare, nel territorio e nella sovranità il popolo rinviene, rispettivamente, lo spazio e la pienezza di strumenti per l'adempimento dei doveri di solidarietà e per il pieno esercizio dei diritti, soprattutto politici.

I due processi hanno poi chiari punti di sovrapposizione. Si pensi, per il suo valore emblematico, al riconoscimento in capo agli stranieri del diritto di esercitare in forma spontanea il dovere di difesa della “Patria” – rinvenendo la Corte costituzionale in tale scelta un percorso

quattro volumi di P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Roma-Bari 1999-2002 (ma v. pure ID., *Cittadinanza*, Roma-Bari, 2005).

² Nella prima recente novella entrata in vigore il 27 giugno 2024 – Legge sulla modernizzazione della cittadinanza (*Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz - StARModG*) del 22 marzo 2024 – ha ridotto da otto a cinque gli anni di residenza necessari per richiedere la naturalizzazione ed ha inoltre modificato il criterio dello *ius soli* temperato fino ad allora vigente, prescrivendo la residenza quinquennale e il possesso di un permesso permanente di soggiorno.

³ Per quanto attiene, invece, allo *ius sanguinis*, v. quanto si dirà in conclusione sul recente d.l. n. 36/2025.

⁴ Sulla trasformazione di questi elementi nell'epoca contemporanea, v. fra i moltissimi AIC, *Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio* (Atti del XXXI Convegno annuale, Trento 11-12 novembre 2016), Napoli, 2017.

di “allenamento” verso la cittadinanza statale⁵ – col risultato di rendere semanticamente più inclusivo un termine spesso richiamato in chiave escludente⁶.

Ora, la logica sottesa al binomio territorio/doveri di solidarietà è assai diversa – e può risultare perfino dicotomica – rispetto a quella che anima i modelli della c.d. *Citizenship for Investment*⁷. Si tratta di una forma di acquisto della cittadinanza basata, a seconda dei casi, su versamenti ingenti di somme di danaro, investimenti in azioni, obbligazioni, acquisto o locazione di immobili di alto valore o altro. Il caso più conosciuto – ma non l’unico (v. in particolare Cipro e Bulgaria, su cui si tornerà nelle conclusioni) – è il modello avviato dallo Stato maltese nel 2013 (per un totale di massimo 1800 nuovi cittadini) e poi modificato nel 2020 (per altri 1500). Tralasciando per ora i dettagli, si può ricordare chela normativa del 2020 – vagliata dalla Corte di giustizia nella sentenza qui commentata ed in seguito ulteriormente

⁵ Cfr. Corte cost., 13 maggio 2015, n. 119, ECLI:IT:COST:2015:119, sulla quale v. il nostro *Il diritto di avere doveri. Riflessioni sul servizio civile degli stranieri a partire dalla sent. cost. n. 119/2015*, in *Rivista AIC*, 2015, p. 1 ss. Per una sintesi – estesa anche al ruolo del servizio civile regionale e provinciale – si rinvia al nostro *Difesa della Patria*, in C. PANZERA, A. RAUTI, *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, 2020, spec. p. 188 ss., cui adde almeno P. CONSORTI-F. DAL CANTO, *La difesa della Patria. Con e senza armj* Milano, 2010; F. POLACCHINI, *Il dovere di difesa della Patria*, in *Dir. cost.*, 2019, n. 1, p. 57 ss. (ma, più in generale, sul principio solidarista che pure caratterizza il servizio civile universale, v. ID., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016). In relazione soprattutto ad un importante precedente – Corte cost., 10 maggio 1999, n. 172, ECLI:IT:COST:1999:172 – relativo all’estensione legislativa del dovere di difesa armata della Patria in capo agli apolidi, v. già G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, in M. CAVINO, R. BALDUZZI, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi* (Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria, 9-10 giugno 2006), Torino, 2007, spec. p. 122 ss.

⁶ Lo sottolinea da ultimo A. SPADARO, *Identità “costituzionale” e identità “nazionale”: non semper simul stabunt e non sempre simul cadent*, in *Rivista AIC*, 2025, 59 ss.

⁷ Oltre ai contributi richiamati più avanti, cfr. A. SHACHAR, *The Birthright Lottery: Citizenship and Global Inequality*, Cambridge, 2009, spec. p. 54 ss. (ma v. ID., *Citizenship for Sale?*, in AA.VV., *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford 2017, p. 789 ss.); S. CARRERA, *How much does EU citizenship cost? The Maltese Citizenship-for-Sale affair: A Breakthrough for sincere cooperation in Citizenship of the Union?*, CEPS paper in Liberty and Security, 24/2014, (www.ceps.eu); ID., *The Price of EU Citizenship: The Maltese Citizenship-for-Sale Affair and the Principle of Sincere Cooperation in Nationality Matters*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2014, p. 406 ss.; J. DZANKIC, *The pros and cons of ius pecuniae: investor citizenship in comparative perspective*, EUI Working Paper RSCAS 2012, n. 14, Firenze, 2014 (ma v. amplius ID., *The Global Market for Investor Citizenship*, London, 2019); M. SUMPTION-K. HOOPER, *Selling ViSaS and CitizenShip. Policy Questions from the Global Boom in Investor Immigration*, Migration Policy Institute, Washington, 2014; A. SHACHAR, R. BAUBÖCK (a cura di), *Should Citizenship be for Sale?*, EUI Working Paper RSCAS01/2014, Firenze, 2014; A. SHACHAR, R. HIRSCHL, *On Citizenship, States, and Markets*, in *Journal of Political Philosophy*, 2014, p. 231 ss.; C. CIPOLLETTI, *Cittadinanza statale e cittadinanza europea: il caso della legge maltese*, in *RDI*, 2014, p. 463 ss.; F. CASOLARI, *EU Citizenship and Money: A Liaison Dan - gereuse? International and EU Legal Issues Concerning the Selling of EU Citizenship*, in *Biblioteca della libertà*, L, 2015, p. 45 ss.; C. DI MAIO, *Cittadini a quale costo? Il rapporto tra le forme di investor-Citizenship e l’assetto democratico europeo*, in G.N. TERUEL LOZANO, A. PERES MIRAS, E.C. RAFFIOTTA (a cura di), *Desafios del contitucionalismo ante la integraci ón europea*, Murgia, 2015, 685 ss.; K. SURAK, *Global Citizenship 2.0 The Growth of Citizenship by Investment Programs*, in *Investment Migration Working Paper* IMC-RP 2016, n. 3; J. HIDALGO, *Selling Citizenship: a Defense*, in *Journal of Applied Philosophy*, 2016, p. 223 ss.; O. PARKER, *Commercializing Citizenship in Crisis EU: The Case of Immigrant Investor Programmes*, in *Journal of Common Market Studies*, 2017, p. 332 ss.; K. JOHNSON, *A Citizenship Market*, in *University of Illinois Law Review*, 2018, p. 969 ss.; P. MINDUS, E. PRATS, *La cittadinanza «a pagamento» nell’Unione europea*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 246 s.; P. SPIRO, *Nottebohm and ‘Genuine Link’: Anatomy of a Jurisprudential Illusion*, in IMC-RP, 1/2019; C. JOPPKE, *The instrumental turn of citizenship*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2019, p. 858 ss.; D. KOCHENOV, *Investor Citizenship and Residence: the EU Commission’s Incompetent Case for Blood and Soil*, in *Verfassungsblog*, 23 January 2019; A. BUFALINI, *Sulla « vendita » della cittadinanza europea: quale sindacato sul potere degli Stati di attribuire la cittadinanza?*, in *RDI*, 2025, p. 829 ss.

modificata dallo Stato maltese per adeguarsi al *decisum* – richiede solo da uno a tre anni di residenza, a seconda del tipo di investimento effettuato.

Il presupposto implicito di tale normativa è in fondo la piena discrezionalità degli Stati membri nelle scelte volte a riconoscere – e, in un certo senso, “promettere” – il conseguimento della cittadinanza “duale” (statale e dell’Unione) anche senza un effettivo indice di collegamento o ritenendo implicita l’esistenza in sé di un tale nesso nella decisione di naturalizzazione, che normalmente implica l’accertamento di un interesse statale ad acquisire il richiedente come nuovo cittadino. Del resto, nella nota sentenza Micheletti⁸ la CGUE – pur affermando che la competenza statale in materia deve essere esercitata compatibilmente con il diritto UE – escluse che uno Stato dell’Unione possa rifiutarsi di riconoscere i diritti di un cittadino europeo contestando a questi il fatto di avere acquistato la cittadinanza di un altro Stato membro mediante criteri che non assicurano la sussistenza di un *genuine link*.

Anche l’Avvocato generale Tesaurò, nelle sue Conclusioni, aveva escluso la rilevanza di tale legame così come ricostruito nella sentenza *Nottebohm* della Corte internazionale di Giustizia del 6 aprile 1955 (relativa al caso *Liechtenstein c. Guatemala*)⁹, ritenendolo piuttosto il frutto di una concezione «ancorata ad un periodo “romantico” della vita di relazione internazionale ed in particolare all’istituto della protezione diplomatica».

Se, nella specifica questione all’epoca affrontata, il necessario ancoraggio al *genuine link* non apparve dunque in linea con le esigenze connesse alla libera circolazione e, soprattutto, alla cittadinanza europea appena istituita con il Trattato di Maastricht (in attesa di ratifica), paradossalmente, come si vedrà più avanti, proprio lo sviluppo di quest’ultima e la sua elevazione in via pretoria a «status fondamentale dell’Unione Europea», avrebbero più di quarant’anni dopo portato ad una riaffermazione pretoria almeno parziale della logica legata al legame effettivo, esattamente al fine di garantire i diritti derivanti dalla cittadinanza europea.

2. Dalla relazione della Commissione europea al ricorso per inadempimento.

Sul primo programma maltese si eragì registrata l’accesa reazione critica del Parlamento europeo. Al riguardo, nella Risoluzione n. 2013/2995 del 16 gennaio 2014 si afferma chiaramente che la natura non commerciabile della cittadinanza europea «implica un interesse nell’Unione e dipende dai legami di una persona con l’Europa e i suoi Stati membri o dai legami personali con i cittadini dell’Unione». In tal senso, «i diritti conferiti dalla cittadinanza dell’UE si fondano sulla dignità umana e non dovrebbero essere acquistati o venduti a nessun prezzo [e che] l’accesso a finanziamenti non dovrebbe costituire il principale criterio per il conferimento della cittadinanza dell’UE a cittadini di Paesi terzi». In breve: l’investimento non costituisce un adeguato *genuine link* e snatura la cittadinanza europea, la quale non è una “cosa”.

La successiva Relazione della Commissione sui *Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell’Unione Europea* del 23 gennaio 2019 approfondisce l’analisi delle normative di Malta, Cipro e Bulgaria, sotto due macro-profilo¹⁰.

⁸ Corte giust., 7 luglio 1992, causa C-369/90, *Micheletti*, ECLI:EU:C:1992:295.

⁹ Il legame effettivo si fonderebbe sui seguenti elementi: residenza abituale, centro di interessi, legami familiari, partecipazione alla vita pubblica, attaccamento mostrato per un certo Paese e inculcato ai figli, etc.

¹⁰ Cfr. C. MARGIOTTA, *Ricchi e poveri alla prova della cittadinanza europea. Annotazioni sulla «Relazione della Commissione europea sui programmi di cittadinanza per investitori»*, in *Ragion pratica*, 2020, p. 513 ss.

Il primo riguarda direttamente la natura della cittadinanza europea e dei diritti dei cittadini dell'Unione. Una volta premesso che lo *status civitatis* deve intendersi come vincolo fra un cittadino e lo Stato e, citando la CGUE, come « il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra [uno Stato membro] e i propri cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri, che stanno alla base del vincolo di cittadinanza», la Commissione elabora una sorta di doppio binario.

Per un verso, stante l'acquisto automatico della cittadinanza europea a seguito del possesso dello *status civitatis* di uno Stato membro, la regola – riconosciuta nella ricordata sentenza Micheletti – è che uno Stato membro ospitante non può limitare i diritti dei cittadini dell'Unione naturalizzati per il fatto che essi hanno acquisito la cittadinanza di un altro Stato membro senza alcun legame con il Paese che l'ha concessa.

Per l'altro verso, proprio tale presupposto impone che «ciascuno Stato membro (debba) assicurarsi che la cittadinanza non venga concessa in assenza di un legame effettivo con il Paese o i suoi cittadini»¹¹. E al fine dell'adempimento di tale dovere, può leggersi fra le righe, entra in gioco sia il rapporto orizzontale fra Stati membri, che deve essere informato al principio di lealtà, sia quello con l'Unione, presupponendosi che proprio il diritto UE imponga tale onere e consenta specularmente alla Commissione di agire in caso di relativo inadempimento. In particolare, la Commissione recupera e concretizza anche in relazione all'acquisto della cittadinanza la formula, contenuta sempre nella sentenza Micheletti, secondo cui la competenza statale in materia « deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione», la quale implicherebbe il dovere di «tenere conto di tutte le norme che fanno parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione, anche prendendo debitamente in considerazione le norme e le consuetudini di diritto internazionale dal momento che tali norme e consuetudini fanno parte del diritto dell'Unione».

In tale prospettiva, viene richiamata la ricordata sentenza *Nottebohm*, sebbene, va precisato ancora, la stessa riguardi tecnicamente i requisiti per l'esercizio della protezione diplomatica di uno Stato a fronte dell'asserita violazione di un obbligo internazionale da parte di un altro Stato arrecante pregiudizio a un cittadino dello Stato agente. Dalla stessa deriverebbe il seguente assunto più generale: affinché «la cittadinanza acquisita tramite naturalizzazione venga riconosciuta nell'arena internazionale, essa dovrebbe essere concessa sulla base di un legame effettivo tra la persona e lo Stato in questione». E, si aggiunge, negli ordinamenti degli Stati membri tale legame si fa normalmente discendere da requisiti – quali: il rapporto di filiazione, la nascita in uno Stato, il matrimonio o la residenza pregressa, cui possono aggiungersene ulteriori, come la lingua e la cultura – che nel complesso riflettono un modo comune di intendere il vincolo di cittadinanza come caratterizzato dal *genuine link* e da rapporti di lealtà e solidarietà fra Stato e cittadini.

Secondo la Commissione, «Una tale comprensione comune del vincolo di nazionalità è anche alla base dell'accettazione da parte degli Stati membri del fatto che la cittadinanza dell'Unione e i diritti da essa derivanti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) spetterebbero automaticamente a chiunque diventi loro cittadino». Al contrario, «concedere la naturalizzazione unicamente sulla base di un pagamento in denaro, senza ulteriori condizioni che attestino l'esistenza di un legame effettivo con lo Stato membro che la concede

¹¹ COM(2019) 12 final.

e/o con i suoi cittadini si discosta dalle tradizionali modalità di concessione della cittadinanza negli Stati membri e incide sulla cittadinanza dell'Unione».

Il secondo profilo esaminato riguarda invece i diversi rischi per gli Stati membri e per l'Unione legati all'esistenza di alcune zone grigie e di un elevato livello di discrezionalità in materia di sicurezza – «inclusa la possibilità di infiltrazione di gruppi di criminalità organizzata da Paesi terzi» – al riciclaggio di denaro, alla corruzione e all'evasione fiscale¹². Si tratta di rilievi generali – seguiti da minute raccomandazioni – che tuttavia non escludono in astratto l'ammissibilità dei programmi relativi alla cittadinanza per investimento, ma ne prospettano l'integrazione con condizioni implicanti l'impegno degli Stati membri coinvolti – e la necessità di un monitoraggio nel tempo – al fine di scongiurare i rischi prospettati.

Va ricordato che l'interlocuzione della Commissione europea con lo Stato maltese aveva già condotto alla modifica dell'art. 10, 9° c., del *Maltese Citizenship Act* con l'introduzione di lì a poco del requisito di un anno di previa residenza (decreto n. 47 del 2014). Il successivo *Amendment No. 2* – decreto n. 437 del 2020, con relativo regolamento [*Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020* (Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta)] – introduce ulteriori modifiche al *Maltese Citizenship Act*, riferendosi, in senso più ampio, al contributo eccezionale prestato da uno straniero in ambito scientifico e di ricerca, sportivo, artistico e culturale, oltre che attraverso «investimenti diretti eccezionali nello sviluppo economico e sociale di Malta».

In particolare, quanto all'ultima fattispecie, ai fini dell'idoneità del candidato, si richiede – oltre ad una serie di prestazioni economiche¹³ e al possesso di prerequisiti relativi anche all'assenza di pericolosità del richiedente – la prova della residenza a Malta per un periodo di trentasei mesi, che può essere eccezionalmente ridotto a dodici con un aumento dell'importo dell'investimento, mentre manca qualsiasi riferimento alla prova di conoscenza della lingua¹⁴, requisito che normalmente dovrebbe essere considerato uno dei presupposti minimi per la partecipazione alla vita sociale e politica del Paese, nonostante esso possa presentare criticità in relazione a specifiche categorie di soggetti¹⁵.

¹² A questi si aggiungono i timori sulla trasparenza e la governance di tali programmi, che «hanno attirato molto l'attenzione pubblica a seguito delle accuse di abusi e corruzione ad essi correlati in alcuni Stati membri».

¹³ In particolare: a) L'impegno a versare 600.000 euro (o 750.000 se la residenza è superiore ad un anno ma inferiore a tre); b) un impegno di acquisto di un immobile residenziale a Malta con un valore minimo di 700.000 euro o di prendere in affitto un immobile residenziali a Malta per un affitto minimo annuale di sedici mila euro – adeguato e adatto per il richiedente e le persone a suo carico – per un periodo minimo di cinque anni dalla data di rilascio del certificato di cittadinanza; c) l'impegno a realizzare un progetto di investimenti a Malta; d) un impegno a donare, prima del rilascio del certificato di naturalizzazione, minimo 10.000 euro ad un ente filantropico registrato, culturale, sportivo, scientifico, relativo al benessere degli animali o ad un'organizzazione artistica non governativa, oppure ad una società o ad qualsiasi altro ente approvato dall'Agenzia.

¹⁴ Del resto, nonostante quella inglese costituisca una delle due lingue ufficiali – l'altra è la maltese – non è ovviamente sufficiente in tal senso la prescrizione secondo cui le domande e gli altri documenti allegati devono essere compilati in lingua inglese e, se la lingua originale di un documento non è l'inglese, il documento deve essere accompagnato da una traduzione autenticata in inglese.

¹⁵ Si ricorda che in Italia, da ultimo, con la sent. cost. n. 25/2025 la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9.1 della l. n. 91/1992 – che si applica alla procedura di acquisto della cittadinanza per matrimonio o naturalizzazione – «nella parte in cui non esonera dalla prova della conoscenza della lingua italiana il richiedente affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da disabilità, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica». Ma già prima, per una panoramica delle criticità in materia, cfr. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La clausola di inesigibilità del requisito della lingua nel diritto dell'immigrazione e della cittadinanza*, in *Rivista AIC*, 2024, p. 413 ss.

Nonostante sia richiesta la prova della residenza – e del titolo di proprietà residenziale o di affitto dell’immobile a Malta (disposizione applicabile anche alle ipotesi di naturalizzazione per meriti eccezionali: art. 9, 3° c.) – la Commissione ha avviato una procedura di infrazione. In seguito, dopo che lo Stato maltese ha opposto con fermezza le proprie ragioni, il 21 marzo 2023 ha presentato un ricorso per inadempimento alla Corte di giustizia contro la normativa maltese del 2020, riprendendo il nucleo centrale dei rilievi riguardanti la natura della cittadinanza europea, senza invece alcun riferimento agli argomenti relativi ad altre questioni (sicurezza, evasione fiscale, riciclaggio, etc.).

Ivi può leggersi che – ad avviso della Commissione – il diritto dell’Unione vieta i regimi di acquisizione della cittadinanza per investitori che permettono la concessione sistematica (e automatica) della cittadinanza di uno Stato membro in cambio di pagamenti o investimenti terminati in assenza del requisito di un vincolo effettivo tra lo Stato e gli individui in questione». In particolare, quello maltese «costituisce un regime illecito di acquisizione della cittadinanza per investitori. Istituito e mantenuto tale regime, Malta pregiudica e mina l’essenza e l’integrità della cittadinanza dell’Unione in violazione dell’articolo 20 TFUE e disattendendo il principio di leale cooperazione sancito dall’articolo 4, paragrafo 3, TUE».

In particolare, si rimarca che la cittadinanza europea – essenziale al processo di integrazione che presuppone anche un avvicinamento dei popoli dei diversi Stati membri – implica l’automatico acquisto dei diritti connessi e ciò si fonda sulla fiducia reciproca degli Stati circa l’adozione di criteri fondati sul *genuine link*, che corrisponderebbe del resto al comune modo di intendere la cittadinanza come rapporto di lealtà e solidarietà tra Stato e cittadini.

In tal senso, anche la cittadinanza europea – come *status* fondamentale dell’Unione – presenta una decisa connotazione civica, includendo diritti politici fondamentali e il diritto a beneficiare potenzialmente della tutela consolare anche da parte di Stati membri diversi da quello di appartenenza. Sicché, un criterio di acquisto della cittadinanza statale che non avesse una siffatta connotazione finirebbe per essere in contraddizione con l’essenza stessa di tale *status*, violando il ricordato principio di cooperazione, che include anche l’obbligo positivo di agevolare i compiti dell’Unione e quello negativo di astenersi dall’adottare misure che possano mettere in pericolo gli obiettivi dell’Unione.

È evidente la delicatezza di tale questione, attraversata, per così dire, da «una tensione fondamentale che riguarda il delicato equilibrio tra unità e diversità, da sempre al centro del processo di integrazione europea»¹⁶. Basti pensare al fatto che per la Commissione non sembra rilevare in alcun conto il fatto che lo Stato maltese mostri di considerare lo stesso investimento eccezionale, così come collegato all’acquisto della cittadinanza, un sufficiente indice di *genuine link*.

Né è apparsa in alcun modo rilevante in tal senso la prescrizione normativa relativa all’ulteriore impegno del richiedente a donare, prima del rilascio del certificato di naturalizzazione, almeno diecimila euro ad un ente filantropico registrato, culturale, sportivo, scientifico, relativo al benessere degli animali o ad un’organizzazione artistica non governativa,

¹⁶ Così, J.H.H. WEILER, *Vendesi cittadinanza. Commissione c. Malta: chi, davvero, smercia i valori europei?*, in *Quad. cost.*, 2024, p. 457.

oppure ad una società o a qualsiasi altro ente approvato dall'Agenzia. Del resto, un tale requisito, a differenza di altri – la lingua, la residenza effettiva, etc. – sembra non sfuggire alla torsione funzionalista atta a ridurlo ad uno degli strumenti economici concretamente necessari ai fini della transazione per l'acquisto della cittadinanza, oggetto dei rilievi critici poc'anzi ricordati. In breve: se si critica *in sé* la procedura di commercializzazione della cittadinanza, è comprensibile ritenere che questa possa “contaminare” in concreto con la logica sinallagmatica anche la trama solidaristica che *in astratto* dovrebbe caratterizzare le donazioni liberali.

Quanto al ruolo che può giocare in tal senso la previa residenza, la Commissione fa intendere che *non spetta ad essa prescrivere i fattori di collegamento che gli Stati membri devono privilegiare al fine di concedere loro la cittadinanza*, riconoscendosi comunque che *la residenza effettiva può costituire uno dei mezzi per accertare un siffatto legame*. Ed il punto dolente sarebbe da rinvenire proprio nell'assenza nel Programma maltese di un obbligo di *effettiva* residenza (caratterizzata dalla perdurante presenza fisica nel territorio statale), che la Commissione desume da una serie di elementi, a partire dal confronto con le norme relative alla naturalizzazione “ordinaria” – nelle quali pare invero richiedersi una residenza effettiva¹⁷ – fino all'incapacità dello Stato maltese di fornire in fase precontenziosa informazioni sulla reale esistenza di domande respinte a causa del mancato rispetto del requisito della residenza.

Le obiezioni avanzate dallo Stato maltese ruotano in gran parte intorno al rapporto fra l'identità costituzionale del singolo Stato membro – che si rifletterebbero sul carattere sovrano delle sue scelte in tale ambito – e le competenze dell'Unione in materia, che si ritiene non consentano alla Commissione di contestare tali scelte, anche alla luce della sentenza *Micheletti*. In particolare, poi, lo stesso dovere di esercitare tali competenze nel rispetto del diritto dell'Unione non legittimerebbe qualsivoglia pregiudizio all'obbligo di rispettare l'identità nazionale, cui sarebbe connesso il potere di attribuire la cittadinanza nazionale, «fulcro stesso della sovranità nazionale», salvo il caso in cui la politica di uno Stato membro «comporti in modo generale e sistematico una violazione grave dei valori e degli obiettivi dell'Unione».

Sotto questo aspetto, lo Stato maltese ritiene che un eventuale accoglimento del ricorso potrebbe avere effetti dirompenti su tutte le normative statali in materia di naturalizzazione, costringendo ad esempio Malta ad abrogare una serie di strumenti legislativi e regolamentari. A supporto della tesi, si evidenzia che nei Trattati, nel diritto internazionale e nella stessa giurisprudenza della CGUE (a partire dalla sentenza *Micheletti*) non è rinvenibile alcuna adesione alla tesi del necessario *genuine link*, che peraltro uno Stato potrebbe anche ritenere sufficientemente realizzato con un importante investimento (ciò che, invero, paradossalmente è appunto l'argomento stesso oggetto di contestazione). Inoltre, la disciplina maltese non avrebbe introdotto alcuna forma di naturalizzazione automatica, essendo prevista una valutazione discrezionale, – articolata in diverse fasi procedurali e realizzata mediante molteplici forme di controllo – che tiene conto dell'eventuale esistenza di diversi tipi di legami del richiedente con la comunità politica, sia attuali che prospettici.

¹⁷ In particolare, ai sensi dell'art. 10, I c., del *Maltese Citizenship Act*, oltre ad ulteriori requisiti – fra i quali la conoscenza della lingua maltese – chi vuole richiedere la naturalizzazione deve innanzitutto aver risieduto a Malta durante l'intero periodo dei dodici mesi immediatamente precedente la data di richiesta della cittadinanza e inoltre, che nei sei anni immediatamente precedenti il menzionato periodo di dodici mesi, abbia risieduto per periodi che nel complesso non siano inferiori a quattro anni.

Come può notarsi, l'argomentazione di fondo attiene al rifiuto – salvo casi eccezionali – della competenza dell'Unione ad esercitare in tale ambito un potere di veto sulle normative nazionali e, in particolare, su una sorta di cattivo esercizio, di “abuso” della sovranità statale, nel caso di specie riguardante il programma della cittadinanza per investimento.

Tradotto in altri termini: poiché i Trattati non stabiliscono principi di fondo per la concreta modulazione dei criteri di acquisto della cittadinanza statale, la posizione della Commissione – ove condivisa dalla Corte di giustizia – finirebbe per introdurre nuovi limiti alla sovranità degli Stati membri, approfondendo il solco tra ciò che sembra in astratto fisiologicamente necessario per la costruzione della cittadinanza europea come *status fondamentale* dell'Unione e pilastro dell'integrazione politica europea, da un lato, e, dall'altro, le scarse disposizioni dei Trattati che *in concreto*, in quanto costituenti il punto di caduta della scelta politica, devono pur sempre costituire un *limite* alla costruzione ermeneutica della CGUE.

In tale prospettiva, sembra rifiutarsi pure la simmetria fra il controllo della Corte sulla *privazione, de iure o de facto*, della cittadinanza statale (ed europea) – su cui esiste già una importante e nota giurisprudenza (che sarà ripercorsa più avanti) – e il sindacato sui criteri di *acquisto* della stessa, mancando peraltro in questo caso qualsivoglia problema di tutela dei diritti di chi è già cittadino UE.

Va ricordato inoltre che, nelle sue Conclusioni del 4 ottobre 2024, l'Avvocato generale ha proposto alla Corte il rigetto del ricorso sotto entrambi i profili prima ricordati. Da un lato, rimarcando l'inappropriatezza del richiamo al dovere di cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE, che potrebbe trovare applicazione unicamente in presenza di un altro, specifico obbligo previsto dai Trattati; dall'altro, ritenendo che l'art. 20 TFUE non implichi il rispetto di *genuine link* nelle legislazioni degli Stati membri sulla cittadinanza, neppure alla luce della sentenza *Nottebohm*, che, viene rimarcato, concerne unicamente l'opponibilità nei rapporti fra gli Stati della protezione diplomatica – dunque: il riconoscimento in tale ambito della cittadinanza – e non la conformazione dei criteri di acquisto dello *status civitatis*.

Senonché, al di là dell'esistenza di punti di contatto fra le due prospettive¹⁸, nella giurisprudenza della Corte sembra ormai che in materia di cittadinanza il *genuine link* riesca ad acquisire innanzitutto rilevanza per il tramite del giudizio di proporzionalità, senza che il Collegio avverta la necessità di dimostrare che il vincolo del “legame effettivo” emergente dalla sentenza *Nottebohm* oltrepassi l'angusto ambito della protezione diplomatica – ammesso che costituisca ancora oggi un presupposto necessario per ottenerla¹⁹ – fino a varcare la soglia delle

¹⁸ È evidente, infatti, che risultano potenzialmente condizionate, sia pure in modo indiretto, anche le scelte degli Stati membri in materia di cittadinanza. Sarebbe infatti poco comprensibile che questi ultimi modulassero i criteri di acquisto del proprio *status civitatis* correndo il rischio di non poter offrire protezione diplomatica ai propri cittadini a causa della mancanza di un *legame effettivo* di questi ultimi con la comunità politica.

¹⁹ Cfr. B. NASCIMBENE, *Cittadinanza: riflessioni su problemi attuali di diritto internazionale ed europeo*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2015, spec. p. 19, nt. 34. Va ricordato che finora la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha offerto una tutela minimale contro le decisioni statali di diniego, disconoscimento o revoca della cittadinanza prive di adeguata base legale o aventi un impatto sproporzionato sulla vita privata e familiare del soggetto coinvolto. In tema, per approfondimenti, oltre al recente contributo appena ricordato, v. almeno E.A. FERIOLI, *La Convenzione europea sui diritti dell'uomo e la cittadinanza statale: le vie di una “interferenza” in progressiva espansione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2012, p. 55 ss.; L. PANELLA, *Il diritto individuale ad una cittadinanza nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status. Profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Napoli, 2018,

modalità di acquisizione (e ri-acquisizione) della cittadinanza, come può dirsi per alcune delle sentenze di qui a breve analizzate, fino alla decisione *Commissione c. Malta*.

Anche il ricorso della Commissione si basa evidentemente sul presupposto che i parametri dei Trattati evocati possano contribuire a chiarire ulteriormente – ed estendere – la portata del limite vagamente affacciato nella ricordata sentenza Micheletti. Del resto, ferma restando l'impossibilità per uno Stato membro di *non riconoscere i diritti di un cittadino europeo in base alla modalità di acquisto del suo status*²⁰, il confine vagamente indicato in quella decisione – e non tradotto in precise coordinate operative – avrebbe dovuto riguardare proprio i criteri di acquisizione delle cittadinanze nazionali, mentre in seguito la CGUE lo ha concretamente fatto valere in relazione ai casi di possibile revoca o perdita delle stesse che comportassero anche il venir meno della cittadinanza europea.

Al riguardo, si possono immaginare due macro-questioni – ulteriormente scomponibili – rispettivamente riguardanti la condizione:

A) di chi è già cittadino europeo:

a1) e rischi di perdere definitivamente tale *status*;

a2) e intenda acquistare la cittadinanza di un altro Stato membro nel quale si è stabilito esercitando la libertà di circolazione e soggiorno;

B) di chi non è cittadino europeo:

b1) e acquisti la cittadinanza di uno Stato membro sulla base di automatismi discriminatori, oppure b2) di criteri abnormi e/o che non assicurano un sufficiente *genuine link*;

b3) e si veda negata la cittadinanza sulla base di criteri di acquisto che non tengono conto dell'esistenza di un *genuine link*.

Le ipotesi sopra delineate costituiscono modalità progressive di interferenza sulla sovranità degli Stati, sebbene il passaggio dalla lettera A alla B appaia decisamente più netta, venendo meno la necessità di difendere i diritti previsti dal diritto dell'Unione a vantaggio di chi è (oppure, come si vedrà, era) *già cittadino europeo*.

3. I presupposti della decisione. Le specificazioni del “limite Micheletti” per i casi che riguardano chi è già cittadino europeo...

Rispetto al primo scenario – e, in particolare, all'ipotesi della lett. a1) – la Corte ha già compiuto numerosi passi (o salti) in avanti a partire dall'e iniziali sentenze *Rottmann*²¹ e *Tjebbes*²², che possono essere qui richiamate in sintesi.

Nella prima pronuncia – riguardante il procedimento di revoca della cittadinanza tedesca fraudolentemente assunta da parte di un cittadino europeo che aveva perso anche quella

p. 99 ss. Sia inoltre consentito rinviare al nostro *La decisione sulla cittadinanza*, cit., p. 246 ss., e, da ultimo, a C. PANZERA, A. RAUTI, *La cittadinanza tra Stato e comunità*, in corso di stampa su *Dir. soc.*, 2025.

²⁰ Tale posizione ha trovato in seguito applicazione in Corte giust., 2 ottobre 2003 causa C-148/02, *Garcia Avello*, ECLI:EU:C:2003:539, in cui la CGUE ha escluso la compatibilità con il diritto UE di norme nazionali che, in caso di doppia cittadinanza, accordino prevalenza ad una delle due, così violando il divieto di discriminazione.

²¹ Corte giust., 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104. Su tale decisione e sugli sviluppi successivi – anche per la consultazione della correlata bibliografia – sia consentito rinviare al nostro *La decisione sulla cittadinanza*, cit., 307 ss.

²² Corte giust., 12 marzo 2019, causa C-221/17, *Tjebbes*, ECLI:EU:C:2019:189.

austriaca – la Corte di giustizia ha riconosciuto l’esistenza di una sorta di “attrazione” generale nell’ambito della competenza dell’Unione delle vicende relative all’acquisto e alla revoca della cittadinanza, secondo uno schema confermato anche nelle successive pronunzie. In particolare, il Collegio ha introdotto una delega di valutazione in concreto in capo ai giudici nazionali sulla proporzionalità della misura di revoca della naturalizzazione (nel caso di specie, fraudolentemente ottenuta), dovendosi tenere conto delle conseguenze che comporta la perdita dei diritti connessi alla cittadinanza europea per l’interessato e i suoi familiari. In particolare, va verificato se tale perdita sia giustificata in rapporto alla gravità dell’infrazione commessa dall’interessato, al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e quella di revoca nonché alla possibilità di recuperare la propria cittadinanza di origine²³.

Inoltre, spetta al giudice nazionale valutare se il rispetto del principio di proporzionalità esiga che, prima che divenga definitiva la revoca della cittadinanza, debba darsi un termine all’interessato per provare a recuperare la cittadinanza originaria²⁴. Del resto, vi era anche un secondo quesito volto proprio a far esprimere la Corte sull’eventuale esistenza di un obbligo dello Stato originario di interpretare la propria normativa in modo da consentire all’interessato di riottenere il precedente *status* perduto. Sul punto i giudici precisano che in effetti i principi fissati nella pronuncia – relativi sia alla competenza degli Stati in materia, sia al limite del rispetto del diritto dell’UE – si applicano tanto al Paese di naturalizzazione, quanto a quello della cittadinanza originaria, sebbene il Collegio dichiarò di non potersi pronunciare su tale punto in quanto – non essendo divenuta definitiva la revoca della cittadinanza tedesca – non vi era stata ancora una decisione austriaca sulla vicenda.

Il ricordato *test* di proporzionalità è ripreso anche in seguito, con successivi sviluppi.

Quanto alla sentenza *Tjebbes* occorre quantomeno mettere in evidenza alcuni aspetti.

Innanzitutto, confermandosi l’esistenza di limiti in tale ambito provenienti dal diritto UE, la Corte ritiene legittimo che i Paesi Bassi considerino la cittadinanza un legame effettivo tra uno Stato e i propri cittadini – secondo una sorta di *mantra* ripetuto anche in decisioni successive – anche se questo si traduce nella scelta di disporre la perdita automatica della cittadinanza per quei cittadini, titolari di altra cittadinanza (di Stato terzo), che abbiano avuto la loro residenza principale all’estero per un periodo ininterrotto di dieci anni, che tuttavia comincia nuovamente a decorrere nel caso in cui l’interessato risieda almeno un anno nei Paesi Bassi o nell’UE o richieda e riceva un passaporto o una speciale dichiarazione dello Stato che attesti la sua cittadinanza. Com’è evidente, la Corte non svolge alcun sindacato sull’eventuale irragionevolezza della normativa o sul suo carattere potenzialmente discriminatorio rispetto a chi è in possesso di doppia cittadinanza²⁵.

In secondo luogo, si ritiene comunque necessario un esame individuale che verifichi se la perdita della cittadinanza statale produrrebbe sull’interessato e sulla sua famiglia conseguenze non meramente ipotetiche tali da incidere in modo sproporzionato, rispetto all’obiettivo perseguito dal legislatore nazionale, sullo sviluppo normale della vita privata e familiare e se sia conforme ai diritti fondamentali della CDFUE e in particolare all’art. 7, in combinato disposto con il principio del superiore interesse del minore di cui all’art. 24.

²³ Cfr. punto 56.

²⁴ Cfr. punto 58.

²⁵ Critiche su questo punto nel nostro *La decisione*, cit., 318 ss.

A differenza del caso *Rottmann*, nel *test* ivi condotto la Corte non si riferisce espressamente al grado di radicamento dell'interessato nel periodo di tempo intercorrente fra il momento dell'acquisto della cittadinanza statale e quello della perdita. Nondimeno, come appena ricordato, tale riferimento risulta in qualche modo recuperato attraverso l'utilizzo di diversi indici *concreti* di apprezzamento delle conseguenze eventualmente sproporzionate della perdita sulla vita privata e familiare dell'interessato, in relazione al quale riemerge per altro verso la questione del *genuine link*.

Infine, il giudizio di proporzionalità viene svolto in relazione ad una vicenda che riguarda cittadini europei che non risulta abbiano esercitato la libertà di circolazione e soggiorno, confermando dunque l'idea della cittadinanza europea come *status* fondamentale a prescindere dalla condizione dinamica o statica del suo titolare.

Di recente, la decisione *JY c. Wiener*²⁶ ha aggiunto ulteriori tasselli al quadro complessivo, estendendo ulteriormente l'"attrazione" delle scelte nazionali in tema di cittadinanza all'ambito di competenza dell'Unione in relazione ad una vicenda singolare, ma con risvolti potenzialmente generali. La questione riguardava la condizione di un cittadino estone che, una volta maturate le altre condizioni previste per l'acquisto della cittadinanza austriaca, aveva ricevuto la garanzia dello Stato ospitante di vedersi riconosciuta la nuova cittadinanza ove avesse rinunciato a quella originaria non contemplando l'Austria la possibilità della doppia cittadinanza. Compiuto questo ultimo *step* procedimentale, l'interessato *era diventato provvisoriamente apolide e privo anche della cittadinanza europea*, fino a quando, paradossalmente, sulla base di quanto previsto dalla legge austriaca, si vedeva revocata la predetta garanzia di acquisto della nuova cittadinanza a causa del compimento di alcuni illeciti amministrativi.

A fronte di tale vicenda molto singolare – nella quale, venendosi a trovare in una sorta di *national conundrum*²⁷, il cittadino UE era effettivamente divenuto apolide al momento della presentazione del ricorso – per la Corte non si può ritenere che la persona abbia volontariamente rinunciato alla cittadinanza dell'Unione. Al contrario, tutti i passaggi procedurali – compresa la rinuncia alla cittadinanza estone – sono compiuti nella prospettiva di continuare a beneficiare dello *status* di cittadino dell'Unione e dei diritti ad essi connessi. Al riguardo, «l'esercizio e l'effetto utile dei diritti che tale cittadino dell'Unione trae dall'art. 20 TFUE impongono che questi non sia, in alcun momento, esposto alla perdita del suo status fondamentale di cittadino dell'Unione per via della mera attuazione di tale procedura»²⁸.

Inoltre, dalla necessaria tutela dei diritti connessi a tale cittadinanza deriva che lo Stato di origine deve assicurarsi che l'accettazione della rinuncia produca effetti solo una volta che la nuova cittadinanza sia stata effettivamente acquisita.

Tale rilevante affermazione va dunque oltre il vincolo derivante dall' stessa Convenzione ONU sulla riduzione dei casi di apolidia (New York, 1961), richiamata dalla Corte, la quale non impedisce che la richiesta di naturalizzazione in un altro Paese possa determinare la perdita

²⁶ Corte giust., 18 gennaio 2022, causa C-118/20, *JY*, ECLI:EU:C:2022:34.

²⁷ K. HYLÉN-CAVALLIUS, *Stateless Union Citizens in a Nationality Conundrum: EU Law Safeguarding Against Broken Promises*, in *European Constitutional Law Review*, 2022, p. 556 ss.

²⁸ Cfr. par. 47.

della cittadinanza originaria qualora il richiedente abbia acquisito (o quantomeno abbia ricevuto la garanzia di acquisire) la cittadinanza dello Stato ospitante (art. 7, par. 2).

Sotto tale aspetto, inoltre, la decisione si allontana dalle Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, secondo cui un tale obbligo parrebbe addirittura tradire le aspettative di quel Paese al rispetto della garanzia prestata dall'Austria, aspettative che meriterebbero protezione in base al principio di fiducia reciproca fra i due Stati, principio tuttavia non richiamato dalla Corte²⁹.

Pertanto, non sono chiare le conseguenze in capo allo Stato di origine derivanti dal mancato rispetto di tale norma di prudenza, in particolare laddove l'eventuale revoca sopravvenuta della garanzia di acquisto sia giudicata conforme al diritto UE. Non è irragionevole ipotizzare la necessità che in questi casi lo Stato originario offra un mezzo per consentire il riacquisto agevolato della propria cittadinanza³⁰.

In ogni caso, è sullo Stato membro ospitante che per la Corte grava primariamente l'obbligo di garantire l'effetto utile dell'art. 20 TFUE³¹. In particolare, l'eventuale scelta di tale Paese di revocare la garanzia precedentemente prestata, in quanto può rendere definitiva la perdita dello *status* di cittadino dell'Unione del soggetto interessato, può essere adottata solo per motivi legittimi e nel rispetto del principio di proporzionalità.

A tal fine, atteso il carattere di primo rilievo della cittadinanza europea e, anche qui, considerato l'obiettivo del legislatore, le misure non devono incidere in modo sproporzionato «sullo sviluppo normale della sua vita familiare e professionale, alla luce del diritto dell'Unione», dovendosi tenere conto della gravità dell'illecito commesso dalla persona interessata e delle possibilità per la medesima di recuperare la propria cittadinanza di origine, nonché del diritto alla vita privata e familiare ed eventualmente del principio del superiore interesse del minore.

Quanto al controllo di proporzionalità di tale revoca, pur confermandosi in teoria che devono essere i giudici nazionali a operare una tale valutazione, il Collegio procede direttamente ed in modo dettagliato a svolgere un siffatto giudizio.

La Corte ritiene innanzitutto si debba anche mettere in conto il fatto che la normativa estone avrebbe richiesto nove anni di residenza per il riacquisto della relativa cittadinanza, sebbene, si rimarca, la sola difficoltà nel riacquisto non è sufficiente per giudicare incompatibile con il diritto UE la scelta di uno Stato membro di revocare la garanzia di acquisto della cittadinanza. Inoltre, si precisa che le nozioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza devono

²⁹ Critico su questo punto G. BELLENGHI, *The Court of Justice in JY v. Wiener Landesregierung: Could We Expect More?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2023, p. 93, secondo cui tale obbligo indurrebbe piuttosto ad una sfiducia fra gli Stati membri. Si ricorda difatti come il principio di fiducia reciproca, come chiarito dalla CGUE nel parere 2/13, impone a «ciascuno Stato membro, salvo circostanze eccezionali, di considerare che tutti gli altri Stati membri rispettano il diritto dell'Unione», salvo casi eccezionali in cui è possibile derogare a tale principio costituzionale in presenza di carenze *sistemiche* o generalizzate in un altro Stato membro in materia di tutela di diritti fondamentali inderogabili, carenze che non emergono in relazione alla procedura austriaca di naturalizzazione.

³⁰ In tal senso, cfr. L.J. WAGNER, *The case of Wiener Landesregierung. The pitfalls of reckless driving on the winding roads of nationality*, in *Austrian Law Journal*, 2023, p. 14.

³¹ La posizione in capo ad entrambi gli Stati dell'obbligo di garantire l'effetto utile dell'art. 20 TFUE è apparsa ad alcuni commentatori un ampliamento giurisdizionale della portata di tale articolo: cfr. K. HYLÉN-CAVALLIUS, *Stateless Union*, cit., p. 568.

essere intese in senso restrittivo, non potendo la loro portata essere determinata unilateralmente dagli Stati senza controllo da parte delle istituzioni dell'Unione.

Infine, da un lato, si esclude che lo Stato austriaco possa tener conto anche degli otto illeciti amministrativi già compiuti dall'interessato prima di ottenere la ricordata garanzia. Dall'altro, le due specifiche e sopravvenute infrazioni amministrative al codice della strada – la mancata esposizione del contrassegno di revisione del veicolo e la guida di un veicolo a motore sotto l'effetto dell'alcol – non potevano indurre a ritenere che la persona interessata costituisca una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave alla società o alla sicurezza pubblica austriaca, considerato peraltro che nel diritto nazionale applicabile esse sono punite con una mera sanzione pecuniaria particolarmente ridotta.

In definitiva, sono tre le principali novità rispetto al filone inaugurato con la sentenza *Rottmann*.

Innanzitutto, la tutela del cittadino europeo viene estesa anche ai casi in cui questa viene revocata non la cittadinanza già concessa dallo Stato ospitante, ma la garanzia del suo futuro acquisto. In particolare, la Corte adotta al riguardo un approccio “sostanziale” e “olistico” – o, com'è stato definito, «*effect-based*»³² – che tiene conto del complesso delle procedure seguite in entrambi gli Stati, quello originario e quello ospitante, considerando la cittadinanza come un “intero” multifattoriale, le cui complessità « *cannot be managed from a mono-system perspective* »³³.

Di qui la seconda novità, ovvero la *fiction* consistente nell'attrazione della vicenda nell'orbita del diritto UE *come se il sig. JY fosse ancora un cittadino europeo*. E questo spiega altresì per quale motivo tale decisione è riportabile al primo degli scenari ipotizzati.

Infine, la pronuncia in questione offre già una risposta “in concreto”.

Quanto alle eventuali conseguenze ulteriori, va ricordato che la Corte ha riconosciuto la liceità dell'obiettivo scelto dallo Stato austriaco – garantire un rapporto di lealtà e di solidarietà dei cittadini con lo Stato – e dello strumento individuato, il divieto di doppia cittadinanza, sebbene tale divieto costituisca, in una prospettiva più ampia, un ostacolo alla logica della progressiva integrazione nello Stato ospitante che le libertà di circolazione e soggiorno di cui all'art. 21, par. 1, TFUE mirano a favorire. Si potrebbe dunque al più immaginare che la pronuncia possa “innescare” una riforma della normativa austriaca, nel senso di impedire sopravvenuta la revoca della garanzia, ma non può in assoluto escludersi che in futuro venga eliminato il divieto di doppia cittadinanza ivi previsto, sebbene per ora la pronuncia ne circoscriva unicamente in via indiretta il raggio di azione³⁴.

In realtà, qualora tali modifiche non siano introdotte, v'è pure, all'opposto, il pericolo di un blocco della procedura di naturalizzazione proprio in conseguenza dei vincoli provenienti dalla decisione. Difatti, il cittadino europeo che ha esercitato la libertà di circolazione e soggiorno non potrebbe né acquistare la cittadinanza dello Stato ospitante senza rinunciare alla vecchia, né rinunciare definitivamente alla seconda senza l'acquisizione effettiva della prima.

³² G. BELLENGHI, *The Court of Justice*, cit., 85; ID., *The Relationship between Union Citizenship and Nationality: Is It Altered by Wiener Landesregierung?*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 1055 ss.

³³ G. BELLENGHI, *The Court of Justice*, cit., p. 91.

³⁴ Nel senso che la decisione finisce per colpire indirettamente il divieto di doppia cittadinanza, v. ancora G. BELLENGHI, *The Court of Justice*, cit., p. 89.

In questa prospettiva, si comprende anche l'obiezione pragmatica dell'Avvocato generale, secondo cui l'eventuale diversa scelta dell'Estonia di accettare sotto condizione la rinuncia alla propria cittadinanza non avrebbe comunque consentito al ricorrente di soddisfare quanto richiesto dalla normativa austriaca, ovvero la revoca inequivocabile del suo *status civitatis* originario.

A seguito della decisione, la Corte suprema amministrativa austriaca ha annullato la decisione del tribunale amministrativo di revocare la concessione della garanzia di acquisto della cittadinanza, in quanto adottata senza operare la valutazione di proporzionalità richiesta dal diritto UE³⁵. Comunque sia, gli sviluppi della sentenza *JY* si mantengono all'interno di una prospettiva in cui rimane logicamente preliminare e centrale la perdita permanente della cittadinanza europea a causa di un meccanismo particolare che caratterizza l'*acquisto* della cittadinanza di altro Stato membro.

In due successive sentenze viene invece in gioco la perdita *ex lege* della cittadinanza statale (cui consegue nel caso di specie anche il venir meno di quella europea).

Nella prima³⁶, la Corte di giustizia ha stabilito che l'art. 20 TFUE, letto alla luce dell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, deve essere interpretato nel senso che quest'ultimo non osta «in linea di principio» alla normativa di uno Stato membro – nel caso di specie si trattava della Danimarca – che disponga la perdita *ipso iure* della cittadinanza all'età di 22 anni per i cittadini nati al di fuori del suo territorio, che non vi abbiano mai risieduto e che non vi abbiano soggiornato in condizioni che dimostrino un collegamento effettivo con tale Paese, *sebbene tale circostanza comporti, per le persone che non siano anche cittadini di altro Stato membro, la perdita dello status di cittadino europeo e dei diritti a questo connessi*.

Vi sono, tuttavia, alcune condizioni che integrano il “limite” della compatibilità con il diritto UE.

Innanzitutto, e non è cosa da poco, alle persone interessate deve essere offerta la possibilità di presentare, entro un termine ragionevole, una domanda di mantenimento o di riacquisto della cittadinanza, che consenta alle autorità competenti di esaminare la proporzionalità delle conseguenze della perdita della cittadinanza nazionale sotto il profilo del diritto dell'Unione e, se del caso, di concedere il mantenimento o il riacquisto *ex tunc* della stessa. Tale esame deve implicare una valutazione della situazione individuale dell'interessato e della sua famiglia al fine di determinare se la perdita della cittadinanza dello Stato membro di cui trattasi, qualora comporti quella dello *status* di cittadino dell'Unione, abbia conseguenze che inciderebbero in modo sproporzionato, rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale, sullo sviluppo normale della sua vita familiare e professionale, sotto il profilo del diritto dell'Unione³⁷. Occorre tenere conto, secondo la Corte, del rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta e, in particolare, della vita familiare, quale sancito all'articolo 7 della Carta, da leggere eventualmente in combinato disposto con l'obbligo di tener conto dell'interesse superiore del minore (art. 24 CDFUE).

Inoltre, un termine siffatto deve protrarsi per un periodo ragionevole oltre la data in cui la persona interessata compie 22 anni e può iniziare a decorrere solo a condizione che le autorità

³⁵ Verwaltungsgerichtshof, 25 febbraio 2022.

³⁶ Corte giust., 5 settembre 2021, causa C-689/21, X, ECLI:EU:C:2019:580.

³⁷ Cfr. punto 54.

l'abbiano debitamente informata della perdita della cittadinanza o dell'imminenza di tale perdita, nonché del suo diritto di domandare, entro detto termine, il mantenimento o il riacquisto dello *status*. In mancanza, le autorità devono essere in grado di effettuare un siffatto esame incidentalmente in occasione di una richiesta, da parte della persona interessata, di un documento di viaggio o di qualsiasi altro documento che ne attesti la cittadinanza.

In tale quadro, mentre il diritto dell'Unione « non impone alcun termine preciso per la presentazione di una domanda diretta a un siffatto esame», la fissazione di un termine ragionevole per presentare l'istanza, a pena di decadenza, nell'interesse della certezza del diritto è giudicato comunque compatibile con esso. In generale, poi, « spetta (...) all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire le modalità procedurali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, nella fattispecie dei diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione, purché, in particolare, tali modalità rispettino il principio di effettività in quanto non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione»³⁸. Viene dunque introdotto un vero e proprio *standard* procedimentale ispirato anche al principio di effettività cui le legislazioni degli Stati membri dovrebbero uniformarsi³⁹.

Come può notarsi, anche in questo caso si riconosce la legittimità dell'eventuale scelta con la quale uno Stato membro ritenga che la cittadinanza presupponga l'esistenza di un necessario rapporto di lealtà e solidarietà e, nel caso specifico, che tale condizione non sia riscontrabile nei casi in cui il cittadino risulti privo di un legame di *genuine link* con lo Stato, con la conseguente perdita automatica della cittadinanza. In questa ipotesi, dunque, l'esigenza collegata al legame effettivo non opera a favore della garanzia rispetto alla perdita della cittadinanza europea, ma costituisce invece un fattore destinato ad essere bilanciato con la prima. Del resto, anche la necessaria valutazione dell'impatto sulla vita privata e familiare del cittadino avviene qui all'interno di una situazione in cui, a differenza del caso *Rottmann* e degli altri richiamati, si presume che la vita del cittadino si sia oramai radicata non nello Stato membro che adotta la decisione, ma presso uno Paese terzo, ferme restando le necessarie tutele procedurali e sostanziali indicate nella pronuncia della Corte.

La seconda decisione⁴⁰, invece, riguarda la perdita *ipso iure* della cittadinanza di uno Stato membro – e della stessa cittadinanza europea – conseguente all'acquisizione volontaria dello *status civitatis* di un Paese terzo, salvo che il cittadino non ottenga l'autorizzazione delle autorità nazionali competenti, a seguito di un esame individuale della loro situazione condotto alla luce di una ponderazione degli interessi pubblici e privati contrapposti.

³⁸ Cfr. punto 41. Inoltre, la Corte ha escluso che lo *standard* di garanzia procedimentale così individuato possa considerarsi “fungibile” con eventuali criteri agevolati di naturalizzazione appositamente previsti per ex cittadini. In tale prospettiva, guardando all'ordinamento italiano, non parrebbe sufficiente la fattispecie di cui all'art. 13 della l. n. 91/1992, che richiede un solo anno di residenza nel territorio italiano. Tuttavia, è possibile ipotizzare che in buona parte dei casi la tutela della vita privata e familiare che può giustificare il mantenimento o il riacquisto della cittadinanza secondo lo schema indicato dalla Corte richieda un tipo di radicamento che consentirebbe di riottenere *de plano* la cittadinanza ex art. 13.

³⁹ A. DURAN AYAGO, *About How European Citizenship Is Shaping the Nationality Law of the Member States of the Union. Regarding the CJEU of 5 September 2023, Case C689/21, X*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2024, n. 1, p. 775 ss.

⁴⁰ Corte giust., 25 aprile 2024, cause riunite C-684/22 a C-686/22, *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345.

Per la Corte di giustizia, l'art. 20 TFUE non osta ad una disciplina nazionale di siffatto tenore, purché, da un lato, l'interessato abbia avuto un accesso effettivo, nei limiti di un termine ragionevole, alla procedura di mantenimento della cittadinanza prevista dalla normativa di cui trattasi e sia stato debitamente informato di detta procedura. Dall'altro lato, è necessario che la procedura in questione includa un esame da parte delle autorità competenti della proporzionalità delle conseguenze che la perdita di tale cittadinanza comporta sotto il profilo del diritto dell'Unione. In caso contrario, le suddette autorità nonché i giudici eventualmente aditi devono essere in grado di effettuare un siffatto esame, in via incidentale, al momento della domanda, da parte delle persone interessate, di un documento di viaggio o di un qualsiasi altro documento attestante la loro cittadinanza o, eventualmente, nel corso di un procedimento di accertamento della perdita della cittadinanza, dovendo tali autorità e giudici essere in grado, se del caso, di far riacquistare *ex tunc* la suddetta cittadinanza.

In particolare, pur ribadendosi la legittimità di scelte statali che eventualmente impediscano la doppia cittadinanza, anche per tale ipotesi di perdita della cittadinanza si riprende il vincolo relativo al dovere di informare l'interessato e di procedere ad una valutazione in concreto secondo il principio di proporzionalità. E pure in questo caso si può ritenere che la Corte abbia, per così dire, continuato a tessere una trama di garanzie che finisce in sostanza per condizionare indirettamente il divieto nazionale della doppia cittadinanza, pur senza pregiudicarlo formalmente. Non è, peraltro, privo di significato il fatto che appena un mese dopo la decisione (il 27 giugno 2024), ancorché all'interno di una modifica più generale, la legge «sulla modernizzazione della cittadinanza tedesca» abbia introdotto per i cittadini tedeschi la possibilità, senza alcuna necessità di autorizzazione, di acquisire anche una cittadinanza straniera (anche, dunque, di un Paese terzo e non solo, come già previsto, di uno Stato membro dell'Unione).

Nel complesso, come si è affermato, i giudici europei sembrano attrarre alcune vicende nell'orbita del diritto dell'Unione attraverso il riferimento all'esistenza di un collegamento significativo o qualificato con la cittadinanza europea, che può prescindere dall'esercizio della libertà di circolazione e soggiorno e dal fatto che il soggetto interessato si trovi momentaneamente ad essere un *ex* cittadino dell'Unione a causa del “perverso” rapporto fra le normative nazionali o di normative nazionali che dispongono la revoca o la perdita *ex lege* senza garantire in modo effettivo la possibilità di mantenere o riacquistare la propria cittadinanza alla luce di un giudizio di proporzionalità⁴¹. E tale processo di “attrazione” ha riguardato anche le procedure di acquisto della cittadinanza, limitatamente alle ipotesi in cui queste possono determinare indirettamente la perdita della cittadinanza europea (richiedendosi la rinuncia alla precedente cittadinanza, come nel caso dell'Austria).

Il filone giurisprudenziale ora ripercorso sembra legittimare tre conclusioni interlocutorie rispetto al ruolo che può svolgere il riferimento al *genuine link* in tale processo di “attrazione” verso la competenza dell'Unione e di specificazione del “limite” derivante dal diritto UE.

La prima e più generale riguarda il principio di mutua fiducia fra gli Stati, che può subire limitazioni quando l'operare congiunto di diverse legislazioni statali può creare patologici

⁴¹ M. PARODI, *Acquisto e perdita della cittadinanza «nazionale»: una questione sempre più «europea»*. Brevi riflessioni a margine della sentenza JY C. Wiener Landesregierung, in *SIDIBLog*, 12 marzo 2022, § 3.

effetti negativi sulla conservazione della cittadinanza europea. Questo può tradursi nella concreta necessità che il singolo Stato proceda a introdurre modifiche nella propria normativa ove queste si rendano necessarie alla luce di quanto previsto in altri Stati membri, come si è visto in *JY*.

La seconda riguarda la presenza di numerosi richiami al diritto internazionale in questo ambito, che tuttavia sembrano inseriti in un contesto argomentativo caratterizzato da una almeno parziale autonomizzazione del diritto UE.

Tale dinamica può cogliersi innanzitutto in relazione alla protezione contro l'apolidia che deriva dalla perdita o revoca della cittadinanza, che il controllo della CGUE può assicurare in via indiretta ed eventuale, essendo peraltro limitato ai casi in cui vi sia anche la perdita della cittadinanza europea. Così, nella ricordata decisione *JY* la Corte ha "trattato" il ricorrente apolide come se fosse ancora cittadino europeo ed ha imposto un onere anche allo Stato di origine all'interno di una vicenda in cui la Convenzione sull'apolidia consentiva comunque a quest'ultimo di accettare la rinuncia alla cittadinanza in quanto esisteva la garanzia austriaca e la stessa Corte amministrativa suprema d'Austria aveva ritenuto la decisione di revoca di detta garanzia proporzionata alla luce della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia⁴².

Il processo di autonomizzazione si coglie anche nel riconoscimento della rilevanza diretta in base al diritto UE del legame effettivo nelle vicende relative all'acquisizione o perdita della cittadinanza di uno Stato membro (da cui dipende anche la cittadinanza europea) e nella sua diversa modulazione all'interno del bilanciamento fra le diverse esigenze in gioco. Se, da un lato, gli Stati membri devono rispettare il diritto internazionale, dall'altro lato, il concetto stesso di cittadinanza come legame di lealtà e solidarietà dei cittadini con il proprio Paese, buona fede e reciprocità di diritti e doveri – che la Corte coglie nelle diverse sentenze – finisce per proiettare nel diritto internazionale la connessione fra *status civitatis* e *genuine link*⁴³.

In particolare, poi, il peso argomentativo del richiamo al legame effettivo può risultare particolarmente elevato quando occorre valutare l'impatto della decisione di revoca della cittadinanza o della garanzia di acquisto da parte dello Stato membro ospitante sulla vita privata e familiare – sebbene il *test* di proporzionalità non impedisca in assoluto la perdita della stessa cittadinanza europea – eventualmente alla luce del superiore interesse del minore, ove vi sia (si vedano in particolare i casi *Rottmann* e *JY*).

Diverso è il caso in cui la scelta di uno Stato membro di caratterizzare lo *status civitatis* come rapporto di lealtà e solidarietà con la comunità politica – che la Corte ritiene legittima – porta all'individuazione di un criterio che determina la perdita della cittadinanza per quanti si ritiene non possano vantare un tale legame (come nella vicenda X). Qui la funzione del richiamo al legame effettivo sembra sdoppiarsi. Per un verso, esso costituisce il "collegamento" con lo

⁴² In realtà, l'Avvocato generale Spuznar ricorda come gli esperti interpretino questo punto nel senso di ritenere che è accettabile l'accettazione della rinuncia alla cittadinanza originaria solo se la garanzia di acquisto della nuova sia incondizionata. Ma, evidentemente, una tale lettura avrebbe prodotto un blocco del procedimento di naturalizzazione nello Stato austriaco. È chiaro, però che il giudizio di proporzionalità di effettività non impedisce in assoluto la privazione della cittadinanza, e che in quella vicenda, prima della decisione della Corte, la persona ha comunque subito per due anni una condizione di apolidia e di privazione temporanea della cittadinanza dell'Unione, rimanendo accolto presso lo Stato ospitante unicamente in base ad una protezione umanitaria. Critiche su questo punto in K. HYLÉN-CAVALLIUS, *Stateless Union*, cit., p. 569, secondo cui questa situazione ha determinato un'ingerenza rispetto all'art. 20 TFUE.

⁴³ L. J. WAGNER, *op. cit.*, p. 22.

Stato la cui mancanza giustifica la perdita della cittadinanza, compresa quella europea, risultando dunque un argomento contro il mantenimento della stessa cittadinanza europea. Per l'altro verso, un tale legame può rintracciarsi nel complesso di elementi, compresa la vita familiare e professionale, dovendosi valutare l'impatto su di essi causato dalla perdita della cittadinanza nell'ambito del giudizio volto a decidere se consentire il mantenimento o il riacquisto *ex tunc* dello *status* perduto. Peraltro, come già ricordato, le specificità dell'ipotesi inducono a presumere che tendenzialmente risulterà minore il peso argomentativo del *genuine link* a favore del mantenimento o riacquisto della cittadinanza.

La terza considerazione generale attiene al modo in cui la CGUE sembra aver gettato le basi per varcare i confini del secondo degli scenari prima ricordati [“attivando” l'ipotesi di cui alla lett. a2)]. In particolare, nella sentenza *JY*, i giudici hanno affermato che «la logica di progressiva integrazione» favorita dall'art. 21 TFUE «richiede che la situazione di un cittadino dell'Unione cui sono stati riconosciuti diritti in forza di detta disposizione per aver esercitato il proprio diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione e che è esposto alla perdita non soltanto del beneficio di tali diritti ma anche dello *status* stesso di cittadino dell'Unione, pur avendo cercato, attraverso la naturalizzazione nello Stato membro ospitante, di inserirsi maggiormente nella società di quest'ultimo, rientri nell'ambito di applicazione delle disposizioni del trattato relative alla cittadinanza dell'Unione».

Ora, per quanto non manchi anche qui il riferimento al pericolo di perdita della cittadinanza europea, sembra si affermi per la prima volta che – già in base al ricordato art. 21 – ricade nell'ambito del diritto dell'Unione anche la naturalizzazione del cittadino europeo che si integra in modo permanente nella società dello Stato ospitante come conseguenza dell'esercizio della libertà di circolazione e soggiorno, così puntellando un preciso legame fra l'art. 20 e l'art. 21 TFUE e, allo stesso tempo, fra la sentenza *JY* e la sentenza *Lounes*, richiamata nella prima. In particolare, la garanzia della cittadinanza europea richiede la valorizzazione dei legami – sociali, familiari, professionali – che sottendono la progressiva integrazione nello Stato ospitante, la quale trova il suo compimento finale nella richiesta di naturalizzazione⁴⁴.

Non si può quindi escludere che in futuro la Corte si troverà nella condizione di sviluppare tale spunto iniziale, ad esempio in relazione a casi di manifesta irragionevolezza e/o di ostacoli abnormi alla naturalizzazione di chi è già cittadino europeo ma intenda acquistare la cittadinanza di un altro Stato membro, aumentando la «pressione sulla strumentalizzazione arbitraria della cittadinanza – e della cittadinanza dell'Unione»⁴⁵.

⁴⁴ In Corte giust., 14 novembre 2017, causa C-165/16, *Lounes*, ECLI:EU:C:2017:862, la CGUE ha ritenuto che i diritti conferiti ad un cittadino dell'Unione dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, compresi i diritti derivati di cui godono i suoi familiari, sono volti, in particolare, a favorire la progressiva integrazione del cittadino dell'Unione interessato – che ha esercitato la libertà di circolazione e soggiorno – nella società dello Stato membro ospitante (punto 56) e che l'eventuale acquisto della cittadinanza del Paese ospitante equivale ad integrarsi stabilmente nella società di tale Stato, per cui ritenere che tale cittadino, cui sono stati riconosciuti diritti in forza dell'articolo 21, par. 1, TFUE per aver esercitato la propria libertà di circolazione, debba rinunciare al beneficio di tali diritti, in particolare di quello di condurre una vita familiare nello Stato membro ospitante, per il motivo che ha ricercato, mediante la naturalizzazione in tale Stato membro, un inserimento più approfondito nella società di quest'ultimo, sarebbe contrario alla logica dell'integrazione progressiva che tale disposizione favorisce (punto 58).

⁴⁵ Così L. J. WAGNER, *op. cit.*, p. 18, secondo cui la Corte in tal modo non solo ha respinto l'interpretazione formalistica delle autorità austriache e del giudice del rinvio, ma ha anche ampliato considerevolmente l'ambito di applicazione del diritto dell'UE, includendo di fatto tutte le misure che incidono sulla sostanza della cittadinanza dell'Unione quale *status* fondamentale ai sensi del diritto dell'UE (p. 14).

Del resto, in questa direzione sembra muoversi la ricordata scelta della Corte (nella sentenza *JY*) di contestare la rilevanza di illeciti amministrativi già compiuti prima della garanzia di futuro acquisto della cittadinanza, così come l'individuazione dell'evidente sproporzione fra la causa della decisione di revoca sopravvenuta della garanzia – le violazioni del codice della strada che non determinano neppure la perdita della patente e l'effetto, ovvero il cattivo esito della procedura di naturalizzazione. La questione è più concreta di quanto si pensi, visto che, ad esempio, anche nell'ordinamento italiano l'amministrazione ha talvolta negato la concessione della naturalizzazione proprio a del compimento anche di una sola violazione – perfino, assai risalente – del codice stradale⁴⁶.

4. Segue: ... e le questioni riguardanti l'acquisto della cittadinanza di uno Stato membro da parte di chi non è ancora cittadino dell'Unione.

Il secondo scenario riguarda in senso stretto le vicende di acquisto della cittadinanza *da parte di chi non è cittadino europeo*. Al riguardo, si può già constatare come la giurisprudenza della CGUE abbia talvolta prodotto effetti indiretti, come dimostra, ad esempio, la correzione in senso più restrittivo dello *ius soli* puro originariamente previsto in Irlanda e Belgio, a seguito delle sentenze *Chen*⁴⁷ e *Zambrano*⁴⁸.

Peraltro, non si può escludere che anche il filone analizzato nel paragrafo precedente possa indurre gli Stati a modifiche più generali riguardanti anche chi non è cittadino europeo. Ad esempio, gli obblighi posti dalla sentenza *JY* in capo allo Stato ospitante potrebbero spingere l'Austria a superare il meccanismo della garanzia di futuro acquisto o ad eliminare la possibilità di una sua revoca sopravvenuta – o addirittura il divieto di plurima cittadinanza – per tutti coloro i quali chiedano la naturalizzazione in quel Paese.

Quanto, invece, ai limiti direttamente posti dalla Corte, come già anticipato si possono immaginare tre diverse questioni riguardanti soggetti che non sono cittadini europei, relative rispettivamente a casi di criteri: 1) che prevedano l'acquisto della cittadinanza in virtù di automatismi discriminatori; 2) che includano soggetti nella comunità politica in modo abnorme e/o senza assicurare il *genuine link*; 3) che escludano irragionevolmente dall'acquisto alcuni soggetti pure in "possesso" di *genuine link*.

⁴⁶ Sulla necessità di tener conto del carattere risalente della violazione, specie se ultradecennale, cfr. da ultimo TAR Lazio, Roma, n. 14297/2024, secondo in cui in tal caso che l'Amministrazione avrebbe quanto meno dovuto esplicitare esaustivamente, nella motivazione del diniego, le ragioni fondanti il giudizio di inaffidabilità e di non compiuta integrazione del ricorrente nella comunità nazionale nonostante il carattere "ultradecennale" del fatto richiamato e, dunque, le concrete ragioni di interesse pubblico ritenute prevalenti sull'interesse privatistico del richiedente ad ottenere la cittadinanza, senza fare applicazione di automatismi ostativi mascherati da una motivazione stereotipata».

⁴⁷ Corte giust., 19 ottobre 2004, causa C-200/02, *Chen*, ECLI:EU:C:2004:639.

⁴⁸ Corte giust., 8 marzo 2011, causa C-34/09, *Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124. Per la distinzione fra impatto diretto o indiretto, cfr. nuovamente C. PANZERA, A. RAUTI, *La cittadinanza*, cit. In tema, v. almeno AA.VV., *Rounding up the Circle: The Mutation of Member States' Nationalities under Pressure from EU Citizenship*, RSCAS 2010/23; AA.VV., *Has the European Court of Justice Challenge d Member State Sovereignty in Nationality Law?*, RSCAS 2011/62; M. VAN DEN BRINK, *Revising Citizenship within the European Union: Is a Genuine Link Requirement the Way Forward?*, RSCAS 2020/76; B. NASCIBENE, *Nationality Law and the Law of Regional Integration Organisation. Towards New Residence Status?*, Leiden-Boston, 2022, spec. p. 52 ss.; A. DI STASI, *Cittadinanza italiana under evolution e cittadinanza europea under stress: vecchie o nuove "frontiere" mobili*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2024, spec. p. 522 ss.

Rispetto alla prima, non sembra più di tanto dirimentela risalente sentenza *Airola*⁴⁹, nella quale, viene in rilievo solo indirettamente la condizione discriminatoria di una donna che ha acquisito automaticamente una seconda cittadinanza per matrimoni o. In particolare, al fine di evitare una discriminazione delle lavoratrici nell'accesso all'indennità di espatrio condizionata alla dislocazione, la Corte ha ritenuto che la disposizione dello statuto applicabile debba essere interpretata escludendo dalla nozione di cittadinanza ivi prevista quella imposta dalla legge alle dipendenti che contraggono matrimonio con stranieri. Comunque sia, è altamente probabile che gli automatismi discriminatori nell'acquisto della cittadinanza – specialmente se basati sul genere – siano rimossi attraverso i rimedi interni agli Stati membri, come dimostra la stessa esperienza dell'ordinamento italiano⁵⁰.

Il caso relativo alla cittadinanza per investimento può essere inquadrato nella seconda fattispecie.

Da un lato, per la Commissione e il Parlamento europeo il criterio dell'investimento dovrebbe considerarsi palesemente incoerente rispetto alla natura non commerciabile della cittadinanza dell'Unione.

Dall'altro lato, entra in gioco la sua idoneità a costituire un legame effettivo con lo Stato. Al riguardo, sembra logico affermare che la rilevanza del *genuine link* rispetto all'obbligo per gli Stati membri, introdotto dalla CGUE, di proceduralizzare la revoca o perdita della cittadinanza – al fine di consentire una valutazione sulla proporzionalità della misura, condizionata fra l'altro dall'esistenza di legami effettivi- implichi, specularmente, che gli stessi criteri di acquisto delle cittadinanze degli Stati membri, a prescindere dalla eventuale, pregressa perdita dello status, debbano *quodammodo* garantire la sussistenza di quello stesso *legame* o, quantomeno, di una sua forma minima ma adeguata. In termini diversi: «o si accetta che il concetto stesso di cittadinanza europea investe oramai una cessione di sovranità non solo nel determinare chi non può più essere cittadina, ma anche chi può diventarlo (e per coerenza si dovrebbe agire anche sui sistemi basati sullo *ius sanguinis*); oppure si dovrebbe evitare di dar credito a coloro che accusano Corte e istituzioni europee di usare due pesi e due misure»⁵¹.

Tuttavia, non è detto che, alla luce di ciò che i Trattati prevedono, una necessità logica – e, in questo caso, teleologica rispetto al carattere della cittadinanza europea come *status* fondamentale – possa sempre e per ciò stesso tradursi in una sorta di nesso competenziale trasversale in capo all'Unione. In tal senso, com'è stato affermato, il punto centrale è se, allo stato dell'arte, una tale forma di ingerenza sulle decisioni dei singoli Stati in materia di cittadinanza sia consentita dai Trattati o costituisca piuttosto «un esercizio assai abile di elusione delle procedure costituzionalmente corrette»⁵². In altri termini, si ripropone qui a

⁴⁹ Corte giust., 20 febbraio 1975, causa C-21/74, *Airola*, ECLI:EU:C:1975:24.

⁵⁰ Basti pensare ai diversi automatismi legati alla condizione di inferiorità della donna presenti anche nella legge italiana n. 555 del 1912 e poi superati a partire da Corte cost., 9 aprile 1975, n. 87, ECLI:IT:COST:1975:87. Su tali problematiche, cfr. spec. M. MELLONE, *Disciplina della cittadinanza e donne cittadine. Una discriminazione mai terminata*, Napoli, 2023.

⁵¹ Così, E. SPAVENTA, *La cittadinanza europea, trent'anni dopo: il rapporto con la cittadinanza nazionale*, in *Quad. cost.*, 2022, p. 923.

⁵² J. H. H. WEILER, *op. cit.*, p. 459, secondo cui, attesa la natura *aggiuntiva* della cittadinanza indicata dai Trattati, «la concessione della cittadinanza europea [...] è ben accetta, purché non si turbi il delicato equilibrio tra la cittadinanza europea e quella nazionale, aggirando la volontà degli Stati membri». In senso contrario, v. M. PARODI, *op. cit.*, § 5, che ritiene prospettabile lo scenario ipotizzato nel testo solo in un futuro «in cui almeno la

maggior ragione l'interrogativo avanzato in relazione alla sentenza *Rottmann*: si tratta semplicemente di un *update* del nesso fra cittadinanza europea e cittadinanze nazionali o siamo di fronte ad un vero e proprio *upgrade* a Trattati invariati⁵³?

Invero, sotto il profilo procedurale vi sono precedenti da cui emergerebbe la tendenza di alcuni Stati a consultare l'Unione prima del varo definitivo di riforme che incidono sull'acquisto della cittadinanza⁵⁴, ma non sembra che tale scelta – che peraltro non costituisce una prassi diffusa – appaia dirimente al fine di poter individuare un obbligo procedurale. Inoltre, la stessa opinione secondo cui tale obbligo sussisterebbe per le modifiche legislative idonee a riverberarsi sensibilmente sul sistema della cittadinanza europea, se intesa in senso lato, potrebbe obbligare gli Stati ad una diffusa, ciclica (e forse patologica) co-decisione con l'Unione, visto che anche scelte ordinarie e particolarmente legate alla storia di uno Stato potrebbero spiegare un tale effetto⁵⁵.

Altro, ovviamente, sarebbe ritenere opportuna una tale consultazione, soprattutto in caso di modifiche *border line*, in senso quantitativo (es. naturalizzazione di massa) o qualitativo (come nel caso dell'investimento eccezionale). Si tratterebbe, peraltro, di una scelta dal basso che rivela un non trascurabile animo federalista.

Quanto al profilo sostanziale, già ricordato, la Corte ha mostrato di considerare attentamente il rispetto della vita privata e familiare – che potrebbe certo considerarsi una delle espressioni di tale nesso – precisando altresì che la residenza può costituire uno dei legami in tal senso rilevanti. In tema, peraltro, si può richiamare incidentalmente la pronuncia *Bidar*⁵⁶ – relativa ad una vicenda diversa dall'acquisto della cittadinanza – in cui la Corte ritenne che doveva considerarsi oramai stabilito un legame effettivo con la società dello Stato ospitante nel caso di uno studente cittadino di altro Stato membro che nel primo aveva soggiornato legalmente per tre anni e svolto parte importante degli studi secondari⁵⁷. Di certo, è significativo che il diritto dell'Unione utilizzi criteri di residenza qualificata come indicatori dell'integrazione sociale al fine di determinare *status* e diritti dei cittadini europei che soggiornano in un altro Stato membro e dei cittadini di Paesi terzi. Basti pensare al termine di cinque anni di residenza necessario a entrambe le categorie per ottenere il diritto di soggiorno permanente.

garanzia del contenuto essenziale dei diritti di cittadinanza europea venisse concessa anche in virtù del soddisfacimento di condizioni ulteriori quali la residenza continuativa e legale nel territorio di uno Stato membro». Ma si tratterebbe, come precisato, di un consolidamento del legame diretto fra popolazione europea e Unione da realizzarsi con una modifica dei Trattati che presupporrebbe un livello superiore di integrazione.

⁵³ Riprendo la terminologia da D. KOSTAKOPOULOU, *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law?*, in AA.VV., *Has the European Court*, cit., p. 21 ss.

⁵⁴ Lo ricorda C. CIPOLLETTI, *Cittadinanza statale*, cit., spec. p. 478 ss.

⁵⁵ Si consideri al riguardo l'opinione dell'Avvocato generale Maduro nelle *Conclusioni* relative alla causa *Rottmann*, che – prefigurando un obbligo di consultazione dell'Unione da parte degli Stati membri che intendano introdurre modifiche alla propria legge sulla cittadinanza tali da incidere pesantemente sulla cittadinanza europea – fa riferimento all'ipotesi della naturalizzazione di massa, indicando singolarmente come esempio, non trattandosi di vera e propria naturalizzazione, la politica italiana volta a concedere la cittadinanza ad un gran numero di persone con ascendenza italiana ma senza legami autentici con l'Italia.

⁵⁶ Corte giust., 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Bidar*, ECLI:EU:C:2005:169.

⁵⁷ Per tale motivo la Corte ritenne incompatibile con l'allora vigente art. 12 CE la normativa statale che escludeva tali tipologie di studenti dal diritto all'aiuto a copertura delle spese di mantenimento, riconoscendolo invece a quanti fossero «stabiliti nello Stato membro ospitante».

Sicuramente, nella giurisprudenza fin qui analizzata non si rinviene— *et pour cause* — una completa definizione di *genuine link*, nel senso di una vera e propria tassonomia, che delineerebbe nuovi e discutibili scenari. Tuttavia, neppure è adeguatamente chiara la funzione generale del *genuine link* rispetto alla cittadinanza europea, attesa peraltro l'ampia possibilità in diversi Stati membri di acquisire (tramite nascita all'estero da cittadini) e/o conservare la cittadinanza in condizioni tali da potersi al meno dubitare in alcuni casi dell'esistenza di un qualsivoglia legame effettivo.

Su tale questione, come si dirà più avanti, la recente sentenza sulla cittadinanza per investimento sembra mettere meglio a fuoco la prospettiva di analisi. Al contempo, però, in essa risulta limitata sensibilmente la portata del giudizio a casi particolari e/o a forme di manifesta mancanza del *genuine link*.

In relazione all'ultima ipotesi, in astratto la stessa sentenza *JY* offre esempi interessanti di requisiti che impediscono in modo chiaramente irragionevole e/o spropositato la naturalizzazione, quali l'esistenza di illeciti amministrativi prima della revoca della garanzia di acquisto della cittadinanza e quelli caratterizzati da lieve disvalore. Tuttavia, in concreto le argomentazioni della Corte rimangono confinate all'esigenza di chi ha perduto o la sua cittadinanza — compresa quella dell'Unione — al fine di ottenere la naturalizzazione in un altro Stato.

Di certo, eventuali casi di diniego discriminatorio della cittadinanza nei confronti di persone per le quali sussiste un *ungenuine link* potrebbero originare questioni interessanti di fronte alla CGUE, nella misura in cui impediscano anche l'acquisto della cittadinanza europea su basi di *evidente* (dunque palesemente illegittima) disegualianza. Dovrebbe, tuttavia, trattarsi di categorie di soggetti che, pur possedendo i medesimi requisiti che il legislatore ha già considerato integrativi del *genuine link*, risultino esclusi dalla cittadinanza su base discriminatoria (ad esempio, per motivi etnici: si pensi alle vicende dei russofoni nelle Repubbliche baltiche⁵⁸). In tal senso, ad esempio, la durata della residenza qualificata richiesta ordinariamente per la naturalizzazione potrebbe fungere da *tertium comparationis*.

Del resto, al di fuori di tale schema — discriminazione in relazione al *tertium* — la CGUE sarebbe inopportunamente chiamata a fornire una impegnativa definizione esigente e tendenzialmente centralizzata della soglia adeguata di uno specifico legame effettivo. A un tale intervento corrisponderebbe l'inversione del rapporto fra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea, in quanto si individuerrebbero nella sostanza — e a Trattati invariati — singoli criteri *europei* di acquisto dello *status civitatis* che finirebbero per vincolare trasversalmente gli Stati membri.

In senso contrario ad un tale sindacato, oltre a quanto già ricordato, basti pensare al fatto che la *Dichiarazione* resa dal Regno Unito al momento dell'adesione alle Comunità europee (nel 1972, poi aggiornata nel 1982) ha prodotto addirittura la finzione per cui, ad esempio, alcune categorie di cittadini (e fra queste, ad esempio, gli *overseas citizens*) non fossero da considerare tali in relazione al diritto comunitario (e, in specie, alla titolarità della libertà di circolazione e soggiorno). In seguito, analogo schema venne confermato per escludere in capo

⁵⁸ Per aperture in tal senso, v. L.PANZERI, *Nazione e cittadinanza nelle Repubbliche baltiche. Profili costituzionali e sovranazionali*, Napoli 2021, spec. 154 ss.

a tale categoria il riconoscimento della cittadinanza dell'Unione e dei relativi diritti, secondo quanto confermato anche dalla sentenza *Kaur*⁵⁹.

Ciò non toglie, ovviamente, che l'esclusione dalla cittadinanza nazionale (e, dunque, da quella europea) di migranti di Paesi terzi con forti legami sociali costituisce sia un errore a livello nazionale, sia «un problema di legittimazione democratica per l'Unione, perché i processi rappresentativi nazionali sono fondamentali per la legittimazione delle politiche dell'UE e perché la cittadinanza nazionale va di pari passo con la cittadinanza dell'UE e con il diritto di voto e di rappresentanza»⁶⁰.

5. La sentenza sul caso Malta: la cittadinanza europea come elemento dell'identità dell'Unione.

La decisione con la quale la CGUE accoglie il ricorso della Commissione (21 aprile 2025, C-181/23) si articola intorno a tre snodi principali, riguardanti, rispettivamente, la natura della cittadinanza, compresa quella europea, il tipo di controllo esercitabile dalla Corte in relazione ai criteri di acquisto della cittadinanza degli Stati membri e, infine, la compatibilità della disciplina maltese con il diritto dell'Unione.

Nella prima parte – particolarmente interessante per il suo respiro teorico -generale – i giudici europei muovono alla ricerca di un presunto fondamento della cittadinanza statale, per come essa risulterebbe comunemente delineata negli Stati membri e, a suo giudizio, può ritrovarsi proiettata anche al piano della cittadinanza europea. In un certo senso, il Collegio muove alla ricerca del senso di tale *status*, al fine di definirne il valore, un'analisi preliminare che invece, come si è visto, pare giudicata del tutto irrilevante nelle Conclusioni dell'Avv. Collins. E non è superfluo sottolineare come queste ultime non siano state in alcun modo richiamate neppure *a contrario* – nella decisione della Corte.

In tale prima prospettiva, si afferma innanzitutto che la fiducia reciproca e il mutuo riconoscimento rivestono un'importanza fondamentale anche in questo ambito, in quanto consentono di mantenere uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, entro cui possono esercitarsi le libertà di circolazione, di stabilimento e di prestazioni di servizi attribuite ai cittadini europei. Questi partecipano direttamente alla vita dell'Unione, il cui funzionamento «si fonda sulla democrazia rappresentativa, la quale concretizza il valore della democrazia che costituisce, in virtù dell'art. 2 TUE, uno dei valori sui quali l'Unione si fonda». In tal senso, le disposizioni sulla cittadinanza sono tra quelle fondamentali dei Trattati, in quanto strutturate «in modo da contribuire alla realizzazione del processo di integrazione che costituisce la ragion d'essere dell'Unione stessa e fanno quindi parte integrante del suo quadro costituzionale». Ne consegue che «l'esercizio da parte degli Stati membri della loro competenza per definire i requisiti per la concessione della cittadinanza di questi ultimi incide sul funzionamento dell'Unione in quanto ordinamento giuridico comune».

⁵⁹ Corte giust., 20 febbraio 2001, causa C-192/99, *Kaur*, ECLI:EU:C:2001:106.

⁶⁰ Così, M. VAN DEN BRINK, *Revising Citizenship within the European Union: Is a Genuine Link Requirement the Way Forward?*, EUI Working Paper RSCAS 2020/76, p. 9, secondo cui, peraltro, «le norme di naturalizzazione poco inclusive che negano la cittadinanza a persone con legami autentici [sono] moralmente più problematiche delle norme di naturalizzazione eccessivamente inclusive che concedono la cittadinanza a persone senza legami autentici».

Inoltre – e si arriva a d un *dictum* vago ma particolarmente rilevante – alla luce della “giurisprudenza consolidata” della Corte, risulta che «il fondamento del vincolo di cittadinanza di uno Stato membro risiede nel particolare rapporto di solidarietà e lealtà esistente tra tale Stato e i suoi cittadini nonché nella reciprocità di diritti e di doveri».

Tale definizione del fondamento dello *status civitatis* viene poi proiettata sul piano della cittadinanza europea. Difatti, l’art. 20, par. 2, prima frase, TFUE, attesterebbe che il particolare vincolo di solidarietà e lealtà esistente tra ciascuno Stato membro e i suoi cittadini «costituisce anche il fondamento dei diritti e degli obblighi che i trattati riservano ai cittadini dell’Unione» (par. 97). Sotto questo aspetto, la cittadinanza europea rappresenta «una delle principali concretizzazioni del dovere di solidarietà, che è alla base de l processo di integrazione (...), facendo parte di conseguenza dell’identità dell’Unione in quanto ordinamento peculiare, accettato dagli Stati membri a condizione di reciprocità». La conseguenza che se ne trae troverebbe fondamento nel principio di leale cooperazione richiamato nel ricorso della Commissione, da cui deriverebbe l’obbligo per ciascuno Stato membro di astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell’Unione⁶¹.

È evidente la volontà della Corte di preservare – a fronte di un fenomeno potenzialmente erosivo – quel carattere di fundamentalità ch’essa stessa ha impresso da tempo allo *status* della cittadinanza europea. Tuttavia, tale passaggio argomentativo va incontro a due possibili obiezioni.

La prima riguarda il presunto carattere monolitico del rapporto di solidarietà e lealtà esistente tra lo Stato e i suoi cittadini, unitamente alla reciprocità di diritti e di doveri. Si è visto che il riferimento a tale fisionomia del rapporto è rinvenibile in molte pronunzie precedenti, dalle quali però risulta che esso viene declinato dagli Stati in modi diversi e talora anche problematici per la stessa libertà di circolazione dei cittadini europei: dalla perdita automatica della cittadinanza dopo dieci anni per chi non risiede più ma ha la cittadinanza di un altro Stato al vero e proprio divieto di doppia cittadinanza. Inoltre, se pure normalmente i criteri di acquisto della cittadinanza all’interno degli Stati membri assicurano una qualche forma di legame con la comunità, in alcuni casi – a partire dallo stesso ordinamento italiano – un tale requisito potrebbe non essere realmente soddisfatto (come nel caso dello *ius sanguinis* “puro”), peraltro consentendosi la possibilità di conservare *sine die* la cittadinanza senza adempiere i connessi doveri di solidarietà.

In particolare, se si prende sul serio l’obiettivo dell’integrazione politica e del funzionamento della democrazia rappresentativa, ci si potrebbe ad esempio chiedere se il ricordato dovere di cooperazione non finisca per essere violato dalla scelta di uno Stato di riconoscere l’acquisto della cittadinanza a soggetti che non hanno mai risieduto nel territorio dello Stato e realisticamente non parteciperanno mai alla vita politica della stessa Unione Europea. Ma è evidente che l’eventuale risposta affermativa non potrebbe pienamente armonizzarsi con la giurisprudenza consolidata della Corte secondo cui, ad esempio, l’esercizio della libertà di circolazione e soggiorno del cittadino europeo non risulta in alcun modo condizionata alla residenza di quest’ultimo in uno Stato membro.

⁶¹ Cfr. punto 93.

Di conseguenza – arrivando alla seconda obiezione – non potendo darsi criteri uniformi per l’acquisto della cittadinanza europea, non è affatto scontata l’idea della completa proiezione prima accennata, nel senso, fra l’altro, di presupporre l’esistenza di un obbligo in capo agli Stati a declinare in condizione di reciprocità una determinata concezione della cittadinanza all’interno dell’Unione. Al contrario, l’esistenza di una competenza esclusiva statale implica anche una sorta di riserva di sovranità in relazione al concetto di cittadinanza in capo ad ogni legislatore nazionale.

Ovviamente, non si ignora quello che sembra il cuore della questione, ovvero la rilevanza di alcuni processi avviati negli Stati membri nella direzione di una maggiore valorizzazione dell’adempimento dei doveri di solidarietà legati alla residenza nel territorio statale, di cui risultano espressione, fra l’altro, sia le modifiche in senso più inclusivo del procedimento di naturalizzazione in alcuni Stati, sia l’introduzione in diversi Paesi di temperamenti allo *ius sanguinis* “puro”. E l’insistenza sul *genuine link* si spiega non già nella prospettiva di un mero e insensato ritorno ai tempi romantici del *Blut und Boden*⁶², ma di una rinnovata riflessione sul necessario equilibrio fra la *mobilità* come cifra della contemporaneità e le esigenze minime di stabilità implicate dal funzionamento dei sistemi democratico-rappresentativi.

Tuttavia, dietro la tesi della piena proiezione del “modo comune” di concepire la cittadinanza e il richiamo al dovere di cooperazione non può sottacersi che si annidi il rischio che uno Stato membro sia chiamato a conformarsi al modo in cui la maggior parte degli altri Stati membri concepisce la natura della propria cittadinanza, tendenzialmente riflessa nei propri criteri di acquisto di tale *status*. Potrebbero poi aversi evidenti paradossi logici; ad esempio, stando sempre all’argomento della proiezione, se la maggior parte degli Stati membri introducesse criteri di acquisto della cittadinanza del tutto slegati da indici di partecipazione e solidarietà, crollerebbe di colpo il castello di carte costruito dal Collegio, anche perché, a dispetto delle disposizioni richiamate dalla Corte, i Trattati tacciono sul punto. Essi, infatti, non presuppongono affatto che la cittadinanza europea abbia una natura autonoma, la quale richiederebbe l’introduzione di una precisa competenza dell’Unione in materia di criteri propri di acquisto della cittadinanza europea.

Non si ignora il fatto che anche in altri ambiti di competenza esclusiva si diano comunque limiti agli Stati membri, vincolati a cooperare reciprocamente in modo che in concreto l’esercizio delle attribuzioni non incida negativamente sul corretto funzionamento del diritto dell’Unione, ritardando, ostacolando o compromettendo la realizzazione degli obiettivi previsti nel Trattato⁶³. Tuttavia, ammesso che tale dovere sia anche qui invocabile, non è chiaro che cosa esso dovrebbe comportare esattamente in relazione alle scelte statali sui criteri di acquisto della cittadinanza. Ad esempio, un tale dovere dovrebbe ritenersi adempiuto in presenza della prescrizione di un qualsivoglia legame *ritenuto effettivo dal singolo Stato membro*, oppure l’asticella è ancora più alta, nel senso di ritenere che l’Unione debba essere informata – solo in casi eccezionali o sempre – delle modifiche normative in tale ambito prima ancora che entrino in vigore ed eventualmente al fine di poter formulare rilievi vincolanti?

⁶² ... come sembra invece intendere D. KOCHENOV, *Investor Citizenship*, cit.

⁶³ V. C. CIPOLLETTI, *op. cit.*, p. 471.

A ben vedere, il carattere vagamente rassicurante della formula utilizzata dal Collegio (il “modo comune di intendere la cittadinanza”) prefigura un effetto a direzione inversa, ancorché più limitato. In particolare, è una concezione normativa della cittadinanza europea a spiegare effetti conformativi sulle cittadinanze nazionali, divenendo il grimaldello argomentativo per fronteggiare le manifestazioni delle scelte sovrane statali ritenute arbitrarie in quanto completamente slegate dal *genuine link* o ritenute abnormi rispetto ai lineamenti dello *status* fondamentale dell’Unione Europea. Sicché, nel complesso, dietro la questione della cooperazione si staglia chiaramente il problema del rispetto dell’identità nazionale degli Stati membri, ciascuno dei quali potrebbe in teoria sollevare l’antica obiezione secondo cui «non appena è un altro a stabilire quando si abusa della sovranità, ecco che la sovranità cessa di esistere»⁶⁴.

Sembra inoltre chiaro che l’impegnativa premessa della Corte costituisce a un pezzo ulteriore «del nuovo costituzionalismo della CGUE», basato su un’interpretazione sistematica degli stessi Trattati alla luce del contesto offerto dal c.d. “quadro costituzionale”, in particolare dai principi di fondo del TUE⁶⁵. Si pensi al richiamo all’impegno ad una integrazione sempre più stretta (art. 1, 2° c.) e alla qualificazione della democrazia rappresentativa di cui all’art. 10, par. 1, come concreta espressione del principio della democrazia di cui, innanzitutto, all’art. 2. Nella decisione sul caso *Malta* anche l’interpretazione dell’art. 9 TUE – e, dunque, del concetto della cittadinanza europea intesa come appartenente al *core* dell’Unione – esce ulteriormente conformata da tale schema argomentativo.

Senonché, anche chi ritiene che il Trattato designi l’Unione come vera e propria “organizzazione di integrazione” – ritenendo ammissibile «una prassi interpretativa “dinamica” che integri l’Unione nel senso del *verbond*, vale a dire orientata al *telos* dell’integrazione» – evidenzia che proprio l’art. 1, 2° c., TUE (in combinato disposto con l’art. 48) esclude la possibilità che l’Unione possa divenire un vero e proprio Stato (federale) europeo senza un nuovo trattato⁶⁶. Ora, è evidente che quanto più eventualmente la CGUE renderà penetrante il suo sindacato sul *genuine link* in relazione ai criteri di acquisto della cittadinanza, tanto più ci si sposterà – realisticamente, per gradi ed in modo non lineare – verso una vera e propria co-decisione fra Stati membri e Unione, difficilmente sostenibile allo stato dell’arte.

⁶⁴ Così, C. SCHMITT, *Dialogo sul potere*, Milano, 2012, 82.

⁶⁵ Cfr. da ultimo J. BAST, A. VON BOGDANDY, *Parte fondamentale e nucleo costituzionale dei Trattati europei. Sulla legittimità del nuovo costituzionalismo della CGUE*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, p. 793 ss., secondo i quali, ferma la parità di rango fra TUE e TFUE (e all’interno degli stessi) – la quale mira a proteggere i compromessi che rendono possibili i Trattati – «è indiscutibile che tra norme di pari rango possano esistere relazioni asimmetriche nel senso di una precedenza relativa», facendosi riferimento innanzitutto al primato sostanziale dei principi di cui all’art. 2 TUE sottolineato dalla CGUE. In particolare, se i primi tre titoli del TUE (artt. 1-19), in gran parte nuovi, costituirebbero le disposizioni fondamentali del diritto costituzionale dell’Unione, gli artt. 1, 2 e 3, par. 1, rappresenterebbero il *constitutional core* «non soltanto del diritto costituzionale dell’Unione, ma del diritto costituzionale europeo nel suo complesso» (p. 806). In tale quadro, per il ruolo della CDFUE, v., fra gli altri, anche A. SPADARO, *La “cultura costituzionale” sottesa alla Carta dei diritti dell’Unione europea, fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche* in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, 2016, 473.

⁶⁶ Cfr. nuovamente J. BAST, A. VON BOGDANDY, *op. cit.*, 811, i quali ricordano che, nel suo significato olistico di unione, il termine “*verbond*” – cui ricorre la versione olandese del TUE per riferirsi all’UE – ricorda il termine tedesco *Gesamstaat* (p. 809).

6. (*segue*): un controllo limitato alla manifesta incompatibilità?

Si è già ricordato che l'ardita interpretazione latamente sistematica del ruolo della cittadinanza europea – svolta dalla Corte nella prima parte della motivazione in modo tanto decisivo per l'integrazione politica dell'Unione quanto potenzialmente conflittuale rispetto alle possibili, diverse scelte degli Stati membri in materia – lascia tuttavia sul tappeto il rischio di un conflitto fra identità euro-unitaria e identità dei singoli Paesi. Senonché, l'evidente impatto di tale primo e inatteso passaggio argomentativo tende a smorzarsi nelle successive, importanti precisazioni – e si giunge al secondo nodo – riguardanti la questione centrale delle competenze.

Sul punto, il Collegio rigetta, innanzitutto, l'argomento avanzato dallo Stato convenuto, secondo cui – a differenza delle questioni relative alla privazione involontaria della cittadinanza statale (nel caso in cui si riflettano anche sul possesso della cittadinanza europea) – le scelte riguardanti i criteri di acquisto della cittadinanza statale, toccando il cuore della sovranità e dell'identità statale, sarebbero suscettibili di controllo e intervento correttivo dell'Unione solo nel caso di sistematiche, generali e gravi violazioni degli obiettivi o dei valori consacrati nel diritto UE. Una tale auto-limitazione, che non trova fondamento né nel testo dei Trattati, né nel loro impianto sistematico, è inaccettabile in quanto si risolverebbe in una limitazione degli effetti derivanti dal primato del diritto Ue che fa parte del quadro costituzionale dell'Unione.

Si accoglie, dunque, la tesi secondo cui il vincolo derivante dal diritto dell'Unione si estende simmetricamente alla disciplina relativa all'acquisto (e non solo alla revoca) della cittadinanza statale, pure nelle vicende che non riguardano un cittadino europeo. Nondimeno, pur escludendosi la legittimità dei tentativi statali volti a depotenziare tale controllo fino a renderlo dal tutto ipotetico, la motivazione della sentenza qui commentata non sembra richiederne una completa parificazione, quanto a estensione e profondità, rispetto al giudizio sui casi di perdita o revoca della cittadinanza europea.

Dopo aver riconosciuto apertamente la competenza e l'ampia discrezionalità degli Stati in materia, la Corte ricorda che l'esercizio della stessa ai fini della definizione dei requisiti per la concessione della cittadinanza non è illimitato. In particolare, alla luce dei valori di cui all'art. 2 TUE e della mutua fiducia, «gli Stati membri si accordano quanto al fatto che nessuno di essi eserciti tale competenza in modo che sia manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza dell'Unione».

L'argomentazione della Corte pare così toccare l'apice della innovatività, soprattutto nel passaggio in cui – come ricordato – ribadisce la *fictio iuris* dell'implicito “patto” fra gli Stati membri consistente nell'astenersi dal declinare in un certo modo i criteri di acquisto della propria cittadinanza. In tale finzione sta forse il senso più profondo della pronuncia: utilizzare un più agevole capro espiatorio – il programma della cittadinanza per investimento, che più si espone a critiche innanzitutto di ordine morale – per introdurre l'argomento secondo cui all'interno dell'Unione europea già esiste nei fatti un modo comune per gli Stati membri di intendere la cittadinanza nazionale ed i limiti ai criteri utilizzabili per disciplinarne l'acquisto, premessa essenziale per legittimare il controllo stesso della CGUE in casi particolari e possibile punto di appoggio per future modifiche dei Trattati. Raggiunto tale obiettivo, non sorprende che i giudici abbiano invece tenuto a precisare subito dopo la necessità di una lettura

particolarmente prudenziale dei confini del suo controllo in tale ambito, in una duplice prospettiva.

Innanzitutto, l'incompatibilità deve riguardare la natura stessa della cittadinanza europea e i vizi devono essere manifesti, formula non esattamente sovrapponibile a quella dei "vizi gravi" evocata dallo Stato maltese. Se questi ultimi tendono in effetti ad essere anche manifesti, non vale necessariamente la reciproca, nel senso che non tutti i vizi manifesti (*genus*) sono necessariamente anche gravi (*species*)⁶⁷. In particolare, il controllo prospettato sembra di tipo "esterno", legato all'evidenza e non all'irrazionalità intrinseca della disciplina statale.

Delineata la fisionomia del vincolo derivante dal diritto dell'Unione, nel terzo e ultimo snodo della motivazione la Corte ricostruisce i lineamenti della disciplina maltese. Si tratta di un passaggio decisivo anche per comprendere fino a che punto, come paventato dallo Stato maltese, la rilevante premessa del Collegio sulla natura della cittadinanza europea potrebbe eventualmente fondare un ricorso della Commissione anche contro altri programmi per investimento o, addirittura, contro fattispecie "ordinarie" di naturalizzazione e/o forme "pure" di *ius sanguinis*.

I giudici esprimono innanzitutto una censura abbastanza netta sul carattere transattivo e automatico dell'acquisto che ritengono di poter desumere dalla disciplina maltese al netto delle valutazioni ivi previste sulla pericolosità e sulla consistenza patrimoniale del richiedente. Tale carattere determinerebbe una vera e propria commercializzazione della cittadinanza, tale da violare il patto di solidarietà e lealtà dei cittadini con lo Stato, visto che tali forme di investimento non possono essere considerate di per sé forme di *genuine link*, mentre i vincoli prospettici ricordati dallo Stato convenuto non si traducono in nessun requisito stringente sulla futura permanenza del neo-cittadino nel territorio maltese⁶⁸.

Nondimeno, la CGUE ritiene necessario valutare se nel programma maltese sono comunque richiesti altri e più affidabili indici di *genuine link*. Tale precisazione sembra introdurre una sorta di flessibilizzazione, lasciando intendere che il programma di investimento potrebbe forse superare indenne il giudizio nel caso in cui sussistano elementi di legame effettivo idonei a stemperare l'automaticità dell'acquisto e, dunque, l'elemento sinallagmatico.

In questa prospettiva, si è già ricordato che la normativa maltese consente e – tramite un più alto investimento – di ridurre da tre anni ad uno il periodo necessario di residenza, arco temporale che, in tutta franchezza, sembra non solo minimo, ma anche palesemente esiguo. Nondimeno, le considerazioni dei giudici si appuntano non su tale dato quantitativo, ma sulla natura fittizia della residenza. In particolare, si ritiene non soddisfatto il requisito del *genuine link* in quanto la normativa non impone – se non in alcuni momenti procedurali (ai fini dell'acquisizione dei dati biometrici, per il giuramento e per l'eventuale colloquio) – la presenza fisica del richiedente sul territorio.

Ora, seppure non può escludersi una lettura di tale scelta in termini di economia processuale – essendo parecchio più impegnativo e problematico soffermarsi sulla "sufficienza" della durata di residenza prevista – sembra tuttavia di poter rinvenire in questo passaggio l'ulteriore conferma della volontà della Corte di svolgere un sindacato "esterno" sulla

⁶⁷ In verità, in questo caso il rapporto fra *genus* e *species* è solo tendenziale, non potendosi escludere l'esistenza di vizi che si rivelano gravi solo dopo attenta valutazione e/o bilanciamento e, dunque, non in modo manifesto.

⁶⁸ Cfr. punti 99-103.

manifesta irragionevolezza, in questo caso comprensibilmente “indirizzato” verso l’elemento abnorme che cozzava in modo evidente e frontale con la necessità del *genuine link*. Del resto, senza effettivi vincoli di presenza sul territorio nel periodo di residenza richiesto è implausibile ritenere soddisfatto tale requisito, salvo che il soggetto possa vantare altri indici di “legame sufficiente”.

Potrebbe insomma dirsi che la Corte non inauguri con tale decisione un indirizzo volto al controllo approfondito del *grado* adeguato di radicamento di un *genuine link*, limitandosi invece a cogliere le manifestazioni evidentemente patologiche dell’esercizio della competenza statale in materia, laddove introducano elementi palesemente discriminatori su base economica e/o nei criteri scelti dai legislatori degli Stati membri risulti *ictu oculi* l’assenza di qualsivoglia forma di *genuine link*.

Forse ci si potrebbe spingere anche più avanti, immaginando una sorta di costruzione “a fisarmonica” del limite. In tal senso, se si analizza ulteriormente la normativa maltese, può notarsi come in caso di servizi eccezionali per merito o contributo eccezionale di scienziati, artisti, etc., il periodo di residenza pregressa necessario scende addirittura ad otto mesi, al pari di quanto previsto per l’investimento diretto, è richiesta la prova della residenza, insieme al requisito di una proprietà residenziale nel territorio maltese, anche qui *senza ch e sia espressamente prescritta la presenza fisica effettiva e continuativa sul territorio*.

Il fatto che tale diverso e agevolato percorso di acquisto della cittadinanza maltese non sia stato in alcun modo contestato – né dal Parlamento, né dalla Commissione europea – sembra suffragare l’ulteriore conclusione per cui, in un certo senso, proprio la natura economica e transattiva del programma relativo all’acquisto quasi-automatico della cittadinanza per investimento costituisce una sorta di *unicum* che per le sue caratteristiche ha richiesto un particolare rigore nel sindacato sull’esistenza di indici di effettivo collegamento. In altri termini, ciò lascia forse intendere che, al di fuori della cittadinanza per investimento, il limite alle scelte statali in materia verrebbe notevolmente a restringersi, anche al fine di non esasperare eccessivamente lo stesso requisito della effettiva presenza fisica.

Nondimeno, rimane uno scarto evidente: da un lato, l’ampia e impegnativa ricostruzione della Corte relativa al rapporto fra cittadinanza europea e identità dell’Unione e sul dovere degli Stati membri di non pregiudicare l’effettività del sistema di norme che lo definisce, riguardanti non solo i singoli diritti dei cittadini europei, ma innanzitutto il funzionamento della democrazia rappresentativa; d’altro, la parte motiva unicamente centrata sulla questione della commercializzazione della cittadinanza e sulla mancanza del requisito dell’effettiva presenza fisica pregressa sul territorio. Rimane privo di approfondimento non solo il rapporto fra l’esigenza di un nesso effettivo con la comunità politica e la concreta modulazione dei differenti criteri di acquisto dello *status civitatis*, ma anche la questione dell’effettiva partecipazione del cittadino europeo alla vita politica degli Stati e dell’Unione che appare invece centrale nella prima parte della motivazione.

Sembra, inoltre, che l’argomentazione della Corte legata alla necessità di non svilire con la logica del commercio la cittadinanza europea e la sua centralità per la democrazia rappresentativa europea potrebbe risultare non pertinente rispetto al diverso, eventuale caso in cui la cittadinanza per investimento venga richiesta da chi è già cittadino europeo, visto che in questo caso risulterebbe, al più, “contaminata” la sola cittadinanza statale acquistata in tal

modo, non determinandosi invece l'acquisto di uno *status*, quello fondamentale dell'Unione, che già si possiede. Senonché, alla luce delle premesse impegnative svolte nella prima parte della motivazione, non sembra si possa operare una tale distinzione, considerato che per la Corte, rispetto alle esigenze di *genuine link*, le due cittadinanze *simul stabunt, simul cadent*.

In definitiva, la sentenza *de qua* introduce certamente un nuovo tassello nel sindacato sulle scelte statali in materia – che integra il quadro dei limiti già rinvenibile nella giurisprudenza della CGUE – sebbene, in modo opportuno, la sua portata potenzialmente dirompente sia stata in concreto (e almeno per ora) fortemente ridotta.

7. Conclusioni. I riflessi sugli altri criteri di acquisto e il futuro della cittadinanza europea.

Le considerazioni svolte poc'anzi possono aiutarci a formulare alcune prime e interlocutorie conclusioni sulla portata della decisione sul caso *Commissione c. Malta* in relazione ai criteri statali di acquisto della cittadinanza.

Innanzitutto, quanto ai programmi per investimento, potrebbero ritenersi non incompatibili col diritto UE sia le ipotesi in cui si affianchi alla logica economica un adeguato *genuine link* – nel caso della residenza, realisticamente legato ad un minimo di presenza effettiva sul territorio – sia, probabilmente, quei meccanismi comunque articolati in modo da escludere il tratto tipicamente automatico di acquisto su base transattiva, ad esempio, in virtù di un alto tasso di discrezionalità insito nella decision e sull'istanza, come nel caso della normativa austriaca.

Sulla base di tali premesse va ora valutata la modifica del regolamento maltese introdotta – a seguito della decisione qui commentata – dalla l.n. (*legal notice*) 159/2025.

Il primo punto da evidenziare consiste nell'eliminazione delle disposizioni speciali applicabili alla naturalizzazione per servizi eccezionali resi attraverso l'investimento diretto. Permane, invece, un percorso più generale di naturalizzazione “per merito”. Fermi restando alcuni requisiti più generali⁶⁹, ai fini della richiesta di naturalizzazione ai sensi di tale regolamento, l'art. 5, 2° c., richiede che la persona: 1) renda un servizio eccezionale alla Repubblica di Malta o all'umanità, oppure 2) effettui un contributo eccezionale alla Repubblica di Malta o all'umanità, infine, 3) risulti di eccezionale di interesse per la Repubblica di Malta. In tal senso, la richiesta di naturalizzazione sulla base del merito deve contenere, fra l'altro, indicazioni dettagliate sull'integrazione di uno dei requisiti sopra ricordati (art. 11 A, 1° c.), mentre, una volta ricevuta la lettera di approvazione in linea di principio, deve fornire alcune informazioni aggiuntive, relative, tra l'altro, alla conferma della conoscenza della lingua maltese o inglese, alle informazioni dettagliate sui requisiti del “merito”.

In breve, almeno tre elementi sembrano determinare un cambio sostanziale del nuovo “modello”, disinnescando, almeno negli aspetti più controllabili, la natura automatica e transattiva della procedura di acquisto. Non solo scompare qualsiasi riferimento a importi

⁶⁹ In particolare, l'impegno: 1) a prestare il giuramento di fedeltà alla Repubblica di Malta e a rispettare la Costituzione di Malta; 2) a promuovere i valori fondamentali e democratici della Repubblica di Malta; 3) a sostenere la comunità maltese nello spirito di giustizia sociale ed equità; 4) a soddisfare tutti i requisiti applicabili previsti dal regolamento.

precisi dell'investimento, ma oramai anche il requisito della residenza è uniformato, dovendo il richiedente fornire la prova di aver risieduto almeno otto mesi prima della presentazione della domanda; inoltre, occorre dar prova di tutti gli altri legami creati con la Repubblica di Malta fino a quel momento, risultando dunque valutati dall'agenzia indipendente diversi indici potenziali di *genuine link*, con esiti non facilmente predeterminabili.

Similmente, la questione non sembra porsi più, almeno formalmente, per la disciplina bulgara e per quella cipriota – quest'ultima all'origine di una procedura di infrazione [v. anche la lettera di costituzione in mora inviata dalla Commissione il 6 aprile 2022 ([INFR\(2020\)2301](#))] – oramai abrogate. Tuttavia, rimane in piedi in Bulgaria ed è stata introdotta a Cipro un programma di residenza per investimento che consente di ottenere in pochi mesi la residenza permanente e di chiedere dopo alcuni anni (cinque in Bulgaria e otto a Cipro) la cittadinanza. Si tratta di una misura presente in molti altri Paesi europei, compresa l'Italia, che, se pure diversa dalla *citizenship for investment*, potrebbe costituire una forma indiretta ed è stata comunque oggetto di critiche da parte del Parlamento europeo e della Commissione. Tuttavia, alla luce della sentenza sul caso Malta, la questione potrebbe porsi unicamente se in concreto il requisito della residenza qualificata ai fini dell'acquisto dello *status civitatis* risultasse dissociato dall'obbligo della presenza fisica sul territorio.

Al di fuori, comunque, di tali schemi, non sembra che l'Unione si sia fin qui mostrata particolarmente allarmata dalla mancanza di un *genuine link*. In altre parole, va ribadito, è stato il modello puramente transattivo di acquisto della cittadinanza – e per ciò stesso ritenuto “*abnorme*” ed inaccettabile – a spingere verso un controllo sull'evidente carenza del legame effettivo.

Tale considerazione consente anche di ridimensionare eventuali problemi teoricamente ipotizzabili per altre fattispecie agevolate di naturalizzazione, anche alla luce di quanto ricordato in materia di programma maltese di acquisto eccezionale per meriti.

Quanto allo *ius sanguinis* “puro”, ovvero senza temperamenti, va ricordato che il legame implicato da tale criterio non è ovviamente riportabile ad una sorta di privilegio di stirpe, ma nella contemporaneità si fonda sostanzialmente sulla trasmissione culturale che lo *status filiationis* dovrebbe realizzare, potendosi ritenere irragionevole un criterio “puro” di questo tipo in quanto consente l'acquisto della cittadinanza anche a chi, al di là del rapporto di filiazione, non è di lingua e cultura italiane e al pari dei suoi ascendenti, non ha mai risieduto nel territorio dello Stato di appartenenza e non partecipa alla democrazia rappresentativa dell'Unione. Si tratta di una questione che in Italia sta assumendo dimensioni allarmanti, ove si pensi che negli ultimi anni cresce sensibilmente il numero dei cittadini residenti all'estero – di cui una parte è costituito da persone emigrate negli ultimi anni – e diminuisce quello dei cittadini residenti in Italia.

Tuttavia, per un verso, sembra difficile che la Cortesi spinga a colpire una forma “storica” di legame rilevante per l'acquisto della cittadinanza negando che la filiazione da cittadino possa costituire di per sé un legame sufficiente, la cui *ratio*, peraltro, ogni Stato potrebbe ricostruire a suo modo. Per l'altro verso, la questione sembra comunque parzialmente sdrammatizzata dall'introduzione nei principali Paesi europei di temperamenti – variamente declinati – che limitano direttamente o indirettamente l'automatismo dello *ius sanguinis*, da ultimo anche nel

nostro ordinamento con il ricordato d.l. n. 36/2025 convertito in l. n. 74 dello stesso anno, sebbene tale novella presenti notevoli criticità⁷⁰.

Inoltre, è da rimarcare ancora una volta come allo stato attuale nessuna norma del diritto dell'Unione imponga al cittadino europeo di risiedere nel territorio di uno Stato membro, mentre tale requisito è un onere per l'esercizio di specifici diritti. Sicché, salvo eventuali, specifiche scelte statali volte a valorizzare la residenza quale forma necessaria di *genuine link*, rispetto a tutti i criteri di acquisto della cittadinanza non rimane che la sola finzione in base alla quale si presume che i neo-cittadini parteciperanno alla vita politica dell'Unione (oltre che dello Stato di appartenenza).

Al riguardo, può pure convenirsi con chi sottolinea la paradossale ipocrisia dell'Unione nel giudicare alquanto negativamente la cittadinanza per investimento, all'interno di un quadro di criteri variegati ma comunque arbitrari ed escludenti e di un contesto europeo che paradossalmente da tempo sposa una logica di vantaggio proprio per i cittadini europei economicamente "attivi"⁷¹. Tuttavia, se pure in generale tutti i criteri di acquisto della cittadinanza ne incorporano anche il tratto escludente, nel caso del criterio maltese si giunge all'estremo, alla negazione frontale della logica per cui nelle questioni relative ai diritti politici *the money shall not talk*. Del resto, non sembra ardito sottolineare che se tale formula si è affermata in relazione all'esercizio di tali diritti (e in particolare a i costi della propaganda elettorale), a maggior ragione dovrebbe valere per ciò che consente di ottenerne la titolarità e, dunque, per l'acquisto dello *status civitatis*.

Certo, da tale decisione il modello maltese di investimento esce fuori come un capro espiatorio, da sacrificare quasi ancestralmente per fugare le paure sulle sorti della cittadinanza europea, uno *status* ossimorico: fondamentale, ma fragile perché derivato, pilastro dell'identità costituzionale dell'Unione – e condizione stessa della sua integrazione politica – ma esposto alla stessa (e talora diffusa e crescente) disaffezione all'idea di cittadinanza come questione di partecipazione e solidarietà.

Un'ultima chiosa va svolta a chiusura di queste notazioni.

Le argomentazioni della Corte sul rapporto fra cittadinanza e solidarietà sembrano prefigurare un rapporto fra cittadinanza statale e cittadinanza europea che va decisamente oltre l'immagine della simbiosi⁷².

Da un lato, la bidirezionalità tipica della simbiosi verrebbe evidenziata nel richiamo al "modo comune" di intendere tale *status*, visto che la concezione della cittadinanza dell'Unione risulterebbe asseritamente mutuata, a monte, da quella, largamente diffusa negli Stati membri, sulla cittadinanza nazionale e potrebbe, a valle, legittimare la posizione di alcuni vincoli alle scelte statali.

⁷⁰ Per i nati all'estero in possesso di altra cittadinanza la novella consente l'operatività del *lo ius sanguinis* unicamente al ricorrere di una di queste tre condizioni: 1) la cittadinanza è stata già accertata in via amministrativa o giudiziale; 2) l'ascendente di I o II grado possiede (o, se deceduto, ha posseduto) unicamente la cittadinanza italiana; 3) il genitore o l'adottante ha risieduto in Italia continuativamente per un biennio dopo l'acquisto della cittadinanza e prima della nascita o dell'adozione del figlio. La criticità *sostanziale* deriva dall'estensione di tali limitazioni anche *pro praeterito*, determinando così una vera e propria revoca dello *status* già acquisito alla nascita, ancorché non ancora *dichiarato* in sede giudiziale: sul punto v. ancora C. PANZERA, A. RAUTI, *op. cit.*, § 11.

⁷¹ C MARGIOTTA, *Ricchi e poveri*, cit., spec. p. 526.

⁷² Riprendo l'immagine da L.J. WAGNER, *op. cit.*, p. 31.

Dall'altro lato, se spinta troppo in avanti, la lettura "costituzionalistica" del TUE rispetto alla natura della cittadinanza europea – sebbene fondata sulla condivisibile asserzione circa la centralità dello *status civitatis* e della democrazia rappresentativa all'interno dell'Unione – potrebbe infine pervenire a risultati che varcano i confini all'integrazione voluti in fase di scrittura degli stessi Trattati.

Pur riconoscendo che l'evoluzione giurisprudenziale costituisce un essenziale tratto tipico del processo costituente europeo, in questo "cammino" sostanziale dell'Unione in tema di cittadinanza oltre i Trattati – per il tramite dell'interpretazione – è bene essere consapevoli che una eventuale, futura espansione della logica affermata nella decisione sul caso Malta potrebbe avere due possibili esiti, che dipendono dal contesto storico.

Il primo è dato dal' accettazione, magari implicita, degli Stati membri, fino ad una eventuale, futura revisione dei Trattati al fine di stabilizzare gli sviluppi giurisprudenziali intervenuti.

Il secondo è costituito dal rigetto da parte degli Stati e dall'ulteriore rafforzamento delle forze antieuropeiste, scenario da scongiurare quanto più possibile, visto che anche il processo costituente europeo – proprio in quanto in larga parte giurisprudenziale – non è affatto scevro da percorsi di possibile regressione. Sicché, occorre prudenza proprio nell'opera di elaborazione della (e di supporto alla) cultura costituzionale europea, atteso che i processi culturali richiedono tempi lunghi e, al pari delle dinamiche di relazione fra Unione e Stati membri, costituiscono realtà non necessariamente lineari, ben diverse, dunque, dalle "magnifiche sorti e progressive" di leopardiana memoria.

Guardando, allora, all'attuale quadro europeo e geopolitico, si può scorgere facilmente una contraddizione pericolosa.

Da un lato, la creazione di un ordine multilaterale – con la presenza di vecchi e nuovi Stati, che potrebbero in breve tempo rivendicare una egemonia di tipo imperiale⁷³ – richiederebbe la nascita di una vera Federazione europea, visto che probabilmente proprio il pieno dispiegarsi negli Stati membri dei tratti di una democrazia costituzionale presuppone, in fondo, un equilibrio che renda basso il livello dei conflitti esterni da gestire. E la presenza di uno Stato europeo potrebbe contribuire alla creazione di un nuovo assetto di stabilità.

Dall'altro, non vi sono reali tracce del processo che dovrebbe avvicinare la genesi di un tale Stato. Gli stessi tentativi dei c.d. Stati volenterosi di costruire una difesa europea riflettono al più l'incertezza di Paesi sovrani di fronte alla trasformazione dell'ordine mondiale, in cui peraltro, oltre a quelli già esistenti, nuovi e diversi Stati asiatici diverranno nell'imminente futuro i Paesi con il più alto PIL e si doteranno di adeguati arsenali atomici. Anche in questo quadro così convulso resiste invece il "sovrano" statale nel costruire davvero una "risposta"

⁷³ La creazione di un ordine globale caratterizzato dalla presenza di diversi Stati potenzialmente capaci di egemonia imperiale nello stesso continente è possibile anche ove si parta dall'idea storica di impero come potenza che dispone «di grandi estensioni territoriali (con conseguente controllo di risorse) e che tendono a considerare i loro confini inviolabili verso l'interno ma sempre espandibili verso l'esterno, in forza di una qualche missione culturale da compiere» (così, P. P. PORTINARO, *Le metamorfosi degli imperi. Nuove guerre e catastrofe del diritto*, Milano, 2025, p. 18). In ogni caso, l'egemonia imperiale: 1) non è detto venga effettivamente esercitata; 2) non corrisponde necessariamente al vero e proprio imperialismo armato; 3) è una formula che – indicando una forma di dominio o protezione vagamente intesa – si adatta meglio all'attuale carattere fluido e disarticolato di un ordine ancora *in fieri*, il cui sviluppo potrà forse richiedere anche una parziale ri-significazione dei termini già in uso, compreso quello di impero.

europea. Il rischio è dunque che , laddove la futura giurisprudenza sul *genuine link* finisca eventualmente per imporre “proprie” concezioni della cittadinanza e veri limiti-criteri non condivisi dagli Stati membri – contraddicendo peraltro alcune premesse di *self-restraint* contenute nella stessa decisione qui commentata – questi potrebbero dar luogo ad interventi regressivi sui trattati.

Peraltro, anche il Paese più europeista manterrebbe forse – e non senza ragione – alcune riserve sull’esito finale di un processo di ulteriore sviluppo della giurisprudenza “costituzionale” europea in tale direzione , visto che in parte le regole incidenti sulla connotazione dei *demoi* nazionali diventerebbero il frutto di una scelta eteronoma non consacrata nei trattati e neppure corrispondente ad una deliberazione – peraltro, impensabile allo stato dell’arte – degli organi europei di produzione legislativa , uno scenario che di conseguenza finirebbe addirittura per disattendere il modo stesso in cui i criteri unitari di acquisizione dello *status civitatis* sono fissati nello Stato federale.