Edizione provvisoria

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ANTHONY MICHAEL COLLINS
presentate il 4 ottobre 2024 (1)

# Causa C-181/23

**Commissione europea**
**contro**
**Repubblica di Malta**

« Inadempimento di uno Stato membro degli obblighi a esso incombenti ai sensi dell'articolo 20 TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE – Regime di acquisizione della cittadinanza per investitori – Naturalizzazione di cittadini di Paesi terzi in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati – Assenza di un vincolo effettivo tra i richiedenti la naturalizzazione e uno Stato membro »

## Sulla portata del ricorso

1. Il ricorso in esame ai sensi dell'articolo 258 TFUE deriva dall'adozione e dall'attuazione del «Maltese Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment scheme» (regime sulla cittadinanza maltese per naturalizzazione in ragione di servizi eccezionali tramite investimenti diretti) del 2020 (in prosieguo: il «regime del 2020 sulla cittadinanza») (2). La Commissione europea chiede di dichiarare che, istituendo e attuando il regime del 2020 sulla cittadinanza che concede ai singoli la naturalizzazione, in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati, malgrado l'assenza di un vincolo effettivo tra essi e la Repubblica di Malta, quest'ultima è venuta meno agli obblighi a essa incombenti ai sensi dell'articolo 20 TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

2. La Repubblica di Malta sostiene che il ricorso della Commissione è infondato, in diritto e in fatto. Il diritto dell'Unione non disciplina i requisiti in presenza dei quali le persone possono acquisire la cittadinanza di uno Stato membro, a meno che tali requisiti non possano da mettere a rischio, in modo generale e sistematico, i valori e gli obiettivi dell'Unione europea. Né il diritto pubblico internazionale (3) né il diritto dell'Unione richiedono che una persona abbia un «precedente vincolo effettivo» con uno Stato prima della sua naturalizzazione. La Repubblica di Malta sostiene inoltre che la Commissione avrebbe semplificato eccessivamente il regime di cittadinanza del 2020 nel tentativo di «pilotare» la Corte verso una valutazione errata dei fatti.

## Contesto normativo – diritto maltese

### *Maltese Citizenship Act*

3. Il Maltese Citizenship Act (legge maltese sulla cittadinanza) disciplina l'acquisizione e la revoca della cittadinanza maltese, nonché la rinuncia alla stessa (4). L'articolo 10 di quest'ultima stabilisce i requisiti per la naturalizzazione ordinaria. Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, un richiedente può ottenere un certificato di naturalizzazione come cittadino di Malta se dimostra il Ministro (5) di soddisfare le seguenti condizioni:

«a) aver risieduto a Malta per tutto il periodo di dodici mesi immediatamente precedente la data della domanda; e

b) aver risieduto, a Malta nei sei anni immediatamente precedenti il suddetto periodo di dodici mesi, per periodi complessivamente non inferiori a quattro anni; e

c) avere una conoscenza adeguata della lingua maltese o inglese; e

d) tenere una buona condotta; e

e) poter essere un buon cittadino di Malta».

4. Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, secondo comma, della legge maltese sulla cittadinanza, il Ministro, se lo ritiene opportuno in base alle circostanze particolari del caso specifico, può consentire che i periodi di residenza intervenuti prima dei sette anni dalla data della domanda siano conteggiati nel periodo complessivo di cui alla lettera b). Il 1989 Citizenship Regulations (regolamento sulla cittadinanza del 1989) (come successivamente modificato) stabilisce regole dettagliate per le domande di naturalizzazione basate sull'articolo 10, paragrafo 1, della legge maltese sulla cittadinanza (6).

### *Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act, 2020*

5. Il 28 luglio 2020, la Repubblica di Malta ha adottato il Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act, 2020 [legge maltese sulla cittadinanza (modifica n. 2) del 2020] (in prosieguo: la «legge del 2020 sulla cittadinanza ») (7). L'articolo 3 di tale legge ha sostituito l'articolo 10, paragrafo 9, del Maltese Citizenship Act (legge maltese sulla cittadinanza) con il seguente testo:

«In deroga alle disposizioni della presente legge o di eventuali altre leggi, il Ministro può rilasciare un certificato di naturalizzazione come cittadino di Malta a uno straniero o apolide che abbia reso servizi eccezionali alla Repubblica di Malta o all'umanità, o la cui naturalizzazione sia di eccezionale interesse per la Repubblica di Malta, e che soddisfi i requisiti prescritti dalla presente legge. Ai fini del presente paragrafo, "eccezionale" significa manifestamente superiore e si riferisce principalmente ai contributi apportati da scienziati, ricercatori, atleti, sportivi, artisti, professionisti della cultura, investitori e imprenditori: a condizione che il Ministro rilasci un certificato di naturalizzazione anche a un avente diritto che sia a carico di uno straniero o apolide che abbia reso servizi eccezionali alla Repubblica di Malta tramite investimenti: purché, inoltre, tale persona presenti una domanda secondo le modalità prescritte e dopo aver prestato il giuramento di fedeltà a Malta».

6. Il 20 novembre 2020, la Repubblica di Malta ha adottato (8) i Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (Regolamento del 2020 sulla concessione della cittadinanza per servizi eccezionali) (in prosieguo: il «regolamento del 2020») (9). La Parte III e la Parte IV del regolamento del 2020 contengono norme dettagliate che disciplinano il trattamento delle domande di naturalizzazione per servizi eccezionali per merito e «per investimenti diretti nello sviluppo economico e sociale nella Repubblica di Malta» (10). Gli investitori stranieri (11) possono richiedere la naturalizzazione nell'ambito della seconda categoria se soddisfano o si impegnano a soddisfare le seguenti condizioni:

a) versare al governo maltese EUR 600 000 oppure EUR 750 000, di cui EUR 10 000 devono essere versati come deposito non rimborsabile insieme alla presentazione delle domande di soggiorno o del modulo di idoneità, mentre il saldo è dovuto dopo l'approvazione della domanda di naturalizzazione;

b) acquistare e detenere un immobile residenziale a Malta del valore minimo di EUR 700 000, oppure prendere in affitto un immobile residenziale a Malta per un minimo di 5 anni con un canone annuo minimo di EUR 16 000;

c) donare un minimo di EUR 10 000 a un'organizzazione o società non governativa registrata, o altrimenti approvata dalle autorità, in ambito filantropico, culturale, sportivo, scientifico, animalista o artistico;

d) aver risieduto a Malta per un periodo di 36 mesi (nel caso in cui il pagamento ammonti a EUR 600 000), periodo che può essere ridotto a un minimo di 12 mesi a condizione di effettuare un investimento diretto eccezionale, ossia un pagamento non inferiore a EUR 750 000;

e) aver superato una valutazione di idoneità da parte delle autorità ed essere autorizzati a presentare una domanda di naturalizzazione ai sensi dell'articolo 10 del regolamento del 2020.

7. Ai sensi dell'articolo 19 del regolamento del 2020, il «numero di certificati di cittadinanza maltese per naturalizzazione per servizi eccezionali tramite investimento diretto rilasciati, escluse le persone a carico, non deve superare i quattrocento (400) all'anno, e in ogni caso l'importo totale accumulato delle richieste accolte, escluse le persone a carico, non deve superare i millecinquecento (1 500)».

## Fase precontenziosa

8. Il 20 ottobre 2020 la Commissione ha inviato una lettera di diffida alla Repubblica di Malta. Essa ha espresso il timore che il programma per singoli investitori adottato ai sensi della legge sulla cittadinanza maltese, come modificata dalla legge del 2013 sulla cittadinanza e dal regolamento del 2014, fosse incompatibile con la cittadinanza dell'Unione stabilita dall'articolo 20 TFUE e con il principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Il 9 giugno 2021 la Commissione ha inviato una lettera supplementare di diffida alla Repubblica di Malta, in cui osservava che, poiché il quadro legislativo rivisto del regime del 2020 sulla cittadinanza non ne modificava la natura transattiva, esso era in contrasto l'articolo 20 TFUE e l'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

9. La Repubblica di Malta ha risposto a tale lettera il 6 agosto 2021, esprimendo il proprio dissenso rispetto alla valutazione della Commissione. Essa ha affermato, tra l'altro, che la posizione della Commissione era incompatibile con il principio di attribuzione, in quanto sconfinava in un ambito rientrante nella sovranità degli Stati membri.

10. Il 2 marzo 2022 la Repubblica di Malta ha sospeso, fino a nuova comunicazione, il regime di acquisizione della cittadinanza per investitori nei confronti dei cittadini russi e bielorussi.

11. Il 6 aprile 2022 la Commissione ha trasmesso alla Repubblica di Malta un parere motivato. La Commissione ha ribadito e sviluppato gli argomenti che aveva esposto nella lettera di diffida e nella lettera supplementare di diffida. Nella sua risposta, la Repubblica di Malta ha dissentito dalla valutazione della Commissione e ha sostenuto che il proprio quadro legislativo sulla cittadinanza a favore degli investitori risultava pienamente conforme al diritto dell'Unione.

## Procedimento dinanzi alla Corte

12. Con ricorso depositato il 22 marzo 2023, la Commissione ha avviato il procedimento in esame dinanzi alla Corte a norma dell'articolo 258 TFUE, chiedendo di dichiarare che:

«istituendo e attuando un programma interistituzionale, come quello relativo all'acquisizione della cittadinanza maltese per naturalizzazione per servizi eccezionali tramite investimento diretto, sulla base dell'articolo 10, paragrafo 9, del Maltese Citizenship Act (legge maltese sulla cittadinanza), come modificato dal Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act, 2020 (legge maltese sulla cittadinanza (modifica n. 2) del 2020), e i Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (regolamento in materia di concessione di cittadinanza per servizi eccezionali del 2020), che concede la naturalizzazione in assenza di un vincolo effettivo dei ricorrenti con il paese, in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati, la Repubblica di Malta è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 20 TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE».

13. La Commissione chiede altresì di condannare la Repubblica di Malta alle spese.

14. Nel controricorso, presentato il 27 giugno 2023, la Repubblica di Malta chiede di respingere il ricorso in quanto infondato e di condannare la Commissione alle spese.

15. Dopo un ulteriore scambio di memorie, il 17 giugno 2024 si è tenuta un'udienza in cui la Commissione e la Repubblica di Malta hanno svolto osservazioni orali e risposto alle domande della Corte.

## Analisi giuridica

### *Argomenti delle parti*

16. Il ricorso della Commissione consiste in un'unica censura, da essa divisa in tre parti.

17. In primo luogo, la Commissione osserva che, sebbene gli Stati membri siano competenti a emanare norme che disciplinano l'acquisto della cittadinanza, il diritto dell'Unione limita l'esercizio di tale competenza (12). La nozione di fiducia reciproca è alla base della cittadinanza dell'Unione. Il rispetto di tale fiducia reciproca vieta agli Stati membri di adottare norme sulla cittadinanza che minano l'essenza, il valore e l'integrità della cittadinanza dell'Unione. La cittadinanza dell'Unione è destinata a essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri (13). Il diritto dell'Unione impone agli Stati membri obblighi di vasta portata per quanto riguarda il trattamento dei cittadini dell'Unione che cercano di avvalersi dei diritti che la cittadinanza dell'Unione loro conferisce. Poiché il conferimento della cittadinanza di uno Stato membro comporta automaticamente l'acquisizione della cittadinanza dell'Unione europea e il godimento dei diritti ad essa connessi, le condizioni alle quali questa può essere conferita hanno un impatto diretto sugli altri Stati membri e sull'Unione europea, tale per cui esse non sono più di esclusiva competenza di detto Stato membro. Gli Stati membri devono quindi tenere in debita considerazione il diritto dell'Unione, in particolare il principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE e l'integrità dello status di cittadinanza dell'Unione instaurato dall'articolo 20 TFUE, allorché conferiscono la loro cittadinanza a cittadini di Paesi terzi.

18. In secondo luogo, la Commissione sottolinea che, essendo l'Unione fondata sull'integrazione di Stati europei che condividono un insieme comune di aspirazioni e di valori, ciò implica il ravvicinamento dei popoli di ciascuno di tali Stati membri. La cittadinanza dell'Unione comporta pertanto sia il rafforzamento dei legami tra i cittadini degli Stati membri e l'Unione europea, sia l'integrazione e l'approfondimento della solidarietà tra i diversi popoli europei, che si uniscono in tal modo in un'unica entità politica come attori costitutivi dell'Unione europea. La natura della cittadinanza dell'Unione, che include il diritto di trasferirsi e di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro, il diritto di essere trattati in modo uguale ai cittadini di tale Stato membro e il diritto di votare e di candidarsi alle elezioni comunali degli Stati membri ospitanti e alle elezioni del Parlamento europeo, corrobora tale interpretazione. La cittadinanza dell'Unione e i diritti che ne derivano costituiscono pertanto l'espressione della solidarietà e della fiducia reciproca tra gli Stati membri. L'estensione automatica e incondizionata di alcuni diritti ai cittadini di tutti gli Stati membri è coerente con il principio della fiducia reciproca e si basa su una comprensione condivisa, ossia che: «la cittadinanza sia espressione di un legame effettivo tra [uno Stato] e i propri cittadini» (14). «[I]l particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra [lo Stato] e i propri cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri (...) stanno alla base del vincolo di cittadinanza» (15).

19. Quando uno Stato membro istituisce e attua un regime di acquisizione della cittadinanza per investitori che agevola la concessione sistematica della cittadinanza a singoli in cambio di pagamenti predeterminati, senza richiedere l'esistenza di alcun vincolo effettivo tra detto Stato e questi ultimi, esso pregiudica e mina tanto l'essenza quanto l'integrità della cittadinanza dell'Unione, nonché la fiducia reciproca ad essa sottesa. Un siffatto regime di acquisizione della cittadinanza per investitori, pertanto, è incompatibile con il concetto di cittadinanza dell'Unione previsto dall'articolo 20 TFUE e con il principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Ne consegue che l'istituzione e l'attuazione di siffatti regimi, anche se essi sono percepiti come nell'interesse (meramente finanziario) di uno Stato membro, pregiudicano gli obiettivi dell'Unione europea.

20. In terzo luogo, il regime del 2020 sulla cittadinanza ha le caratteristiche di un regime illegittimo di acquisizione della cittadinanza per investitori, come descritto nella seconda parte, poiché consente la concessione sistematica della cittadinanza in cambio del pagamento di importi predeterminati rilevanti, senza imporre ai richiedenti di dimostrare l'esistenza di un vincolo effettivo con la Repubblica di Malta. L'articolo 10, paragrafo 1, lettera a) della legge sulla cittadinanza maltese, che regola la naturalizzazione «ordinaria», stabilisce che il richiedente deve essere in grado di dimostrare di aver «risieduto a Malta per [un] periodo di dodici mesi» immediatamente precedente la presentazione della domanda. Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera b), della medesima legge, tale persona deve dimostrare periodi di residenza «complessivamente non inferiori a quattro anni» in un arco temporale di sei anni. Disposizioni qualitativamente diverse si applicano ai richiedenti nell'ambito del regime del 2020 sulla cittadinanza. La Commissione sostiene, in particolare, che quest'ultimo regime non contiene garanzie sufficienti a far sì che l'obbligo di residenza non sia solo un requisito meramente fittizio o che, in forza di detto regime, esista un vincolo effettivo tra la Repubblica di Malta e i richiedenti la cittadinanza maltese.

21. Conformemente all'articolo 16, paragrafo 1, lettera a), del regolamento del 2020, il richiedente principale e le persone a suo carico di età pari o superiore a diciotto anni devono dimostrare di aver risieduto a Malta per un periodo di 36 mesi. L'articolo 16, paragrafo 1, lettera a), in combinato disposto con il primo allegato del regolamento del 2020, prevede che, dietro pagamento di EUR 750 000 (ossia EUR 150 000 aggiuntivi), tale periodo di residenza possa essere ridotto a un minimo di 12 mesi. Il regolamento del 2020 non definisce il termine «residente» o «residenza». Esso non prescrive alcun requisito equivalente che siffatta residenza abbia luogo «per l'intero» periodo specificato. Poiché non esistono regole che richiedano una presenza fisica regolare per un periodo di tempo significativo che potrebbe essere interrotto da viaggi o brevi soggiorni all'estero, il regolamento del 2020 non contiene regole sulle assenze suscettibili di interrompere i periodi di residenza. La Commissione sostiene, quindi, che l'articolo 16, paragrafo 1, lettera a), del regolamento del 2020 richiede semplicemente la residenza legale, distinta dalla presenza fisica, a Malta.

22. La Commissione respinge anche la pretesa della Repubblica di Malta di avere il diritto di concedere la cittadinanza facendo riferimento a «probabili vincoli» mediante la successiva integrazione e i futuri contributi a tale Stato membro. Un siffatto approccio «compra ora – sviluppa un legame dopo» è incompatibile con il diritto dell'Unione. La Commissione ricorda che i benefici della cittadinanza dell'Unione, compresa la libertà di circolazione, hanno effetto dal momento in cui tale status viene acquisito. Non vi è alcuna garanzia che un cittadino maltese naturalizzato in base al regime del 2020 sulla cittadinanza rimanga nella Repubblica di Malta e stringa legami con essa. Potrebbe scegliere di trasferirsi in un altro Stato membro o addirittura di mantenere il suo centro di vita in un paese terzo, sfruttando nel contempo i diritti della cittadinanza dell'Unione senza stringere legami con alcuno Stato membro. Il materiale promozionale pubblicato dagli operatori autorizzati a promuovere il regime pubblicizza la possibilità per un cittadino naturalizzato di prendere la residenza in un altro Stato membro o in uno Stato associato a Schengen come uno dei vantaggi dell'ottenimento della cittadinanza maltese.

23. Nella sua replica, la Commissione respinge la tesi secondo cui il ricorso in esame metterebbe in dubbio un intero quadro legislativo nazionale per la naturalizzazione delle persone. La Commissione non pretende di prescrivere come gli Stati membri debbano determinare «chi sono i propri cittadini». Il ricorso in esame si limita a uno specifico regime di acquisizione della cittadinanza per investitori che, mercificando la cittadinanza dell'Unione, mina l'integrità di tale status, assurgendo a una violazione particolarmente grave del diritto dell'Unione.

24. La Commissione basa la propria domanda sul diritto dell'Unione, sui requisiti particolari che derivano dallo status di cittadinanza dell'Unione e sull'obbligo di leale cooperazione che impone agli Stati membri di astenersi da azioni che possano compromettere il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea. Sebbene la Repubblica di Malta non concordi sul fatto che la sentenza Nottebohm corrobora la tesi secondo cui il diritto internazionale richiede un vincolo effettivo come condizione per l'acquisto della cittadinanza, tale sentenza è, e rimane, un precedente autorevole ampiamente citato sul diritto degli Stati di non riconoscere la cittadinanza concessa da un altro Stato. Conformemente alla sentenza Micheletti, gli Stati membri non possono rifiutare il riconoscimento della cittadinanza di un cittadino di uno Stato membro. Il carattere automatico di tale riconoscimento nell'ordinamento giuridico dell'Unione fornisce una base giuridica per una concezione comune e condivisa della cittadinanza che implica l'esistenza di un vincolo effettivo tra uno Stato membro e i propri cittadini.

25. La Commissione sostiene che il quadro giuridico del regime del 2020 sulla cittadinanza dimostra che il processo di controllo prudenziale («due diligence») svolto nei confronti dei richiedenti consiste nel valutare il rischio per la sicurezza o la reputazione da essi posto e l'entità del loro patrimonio. Esso non mira ad accertare l'esistenza di un vincolo effettivo tra un richiedente e la Repubblica di Malta. L'esistenza di tale processo di verifica e la discrezionalità del Ministro (16) nel negare il rilascio di un certificato di naturalizzazione non modificano la natura transattiva del regime. La Repubblica di Malta non contesta il fatto che, per rientrare nel regime di cittadinanza del 2020, la presenza fisica effettiva a Malta è richiesta solo in due occasioni: la prima volta per fornire i dati biometrici per l'ottenimento del permesso di soggiorno, la seconda per prestare giuramento di fedeltà. La «residenza legale» richiesta dal regime non è quindi in grado di creare un vincolo effettivo tra la Repubblica di Malta e il richiedente la cittadinanza.

26. La Repubblica di Malta osserva innanzitutto che, fin dall'antichità, gli Stati hanno cercato di attrarre ricchezza e prosperità incoraggiando l'afflusso di persone con un elevato patrimonio netto attraverso la concessione della cittadinanza o di un suo equivalente. Il potere di conferire la cittadinanza è un elemento centrale della sovranità nazionale. Esso è strettamente legato alla concezione e allo sviluppo dell'identità nazionale uno Stato membro, che l'articolo 4, paragrafo 2, TUE impone all'Unione di tutelare. La Repubblica di Malta riconosce che l'esistenza di un «precedente vincolo effettivo» costituisce una base legittima sul cui fondamento gli Stati possono decidere di riconoscere i legami di un singolo con la propria comunità politica. Tuttavia, spetta alle istituzioni democratiche di ciascuno Stato membro scegliere tale opzione attraverso decisioni politiche e sovrane, spesso basate su considerazioni di equità e giustizia morale. Uno Stato membro gode quindi di ampia discrezionalità nel decidere quali legami siano sufficienti per giustificare di invitare un individuo a diventare membro del suo corpo politico. I Trattati e i relativi lavori preparatori non obbligano gli Stati membri a esigere che una persona abbia un «precedente vincolo effettivo» con uno Stato membro prima della sua naturalizzazione. La Repubblica di Malta sostiene inoltre che tale requisito non esiste nel diritto internazionale e che la sentenza Nottebohm, su cui si basa la Commissione, è stata oggetto di copiose critiche ben giustificate.

27. Per tali motivi, la Repubblica di Malta sostiene che solo laddove la politica di naturalizzazione di uno Stato membro dia luogo, in modo generale e sistematico, a una grave violazione dei valori e degli obiettivi dell'Unione, come definiti nei Trattati e nella normativa, tale politica può plausibilmente costituire una violazione di tali norme e valori. Ciò non si verifica nel caso di specie. Il ricorso della Commissione non ha precedenti. Esso mira a impedire a uno Stato membro di attuare scelte politiche legittimamente effettuate in un ambito di competenza nazionale, come riconosciuto dall'articolo 9 TUE e dall'articolo 20, paragrafo 1, TFUE. Il ricorso contesta anche la legittimità di un intero quadro legislativo nazionale che disciplina la naturalizzazione delle persone. La Repubblica di Malta aggiunge che l'interpretazione estensiva dell'articolo 20 TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, sostenuta dalla Commissione, avrebbe un impatto immediato sui quadri legislativi che disciplinano la cittadinanza in tutti gli Stati membri, in particolare in quelli in cui la naturalizzazione è concessa in modo discrezionale. Ne deriverebbero inevitabilmente obblighi di comunicazione, che porterebbero la Commissione, in qualità di custode dei Trattati, a rivedere le politiche, le leggi e le pratiche di naturalizzazione degli Stati membri alla luce del diritto dell'Unione. Tale evoluzione incoraggerebbe gli Stati membri a mettere in discussione e, in definitiva, a contestare il diritto e la prassi degli altri Stati membri in tale ambito. Un siffatto controllo potrebbe essere giustificato solo ove si dimostri chiaramente, con prove adeguate, che le norme di uno Stato membro rappresentano, in modo generale e sistematico, un rischio effettivo per i valori e gli obiettivi dell'Unione.

28. La Repubblica di Malta sostiene inoltre che il motivo unico della Commissione semplifica eccessivamente la giurisprudenza della Corte, cercando di equiparare la revoca della cittadinanza all'acquisto della stessa. La revoca della cittadinanza di uno Stato membro a una persona la priva della cittadinanza dell'Unione e dell'insieme dei diritti ad essa collegati. In base al diritto dell'Unione, le azioni degli Stati membri che possono comportare la privazione *de iure* o *de facto* dei diritti e dei doveri connessi alla cittadinanza dell'Unione devono essere soggette a un'attenta e rigorosa sorveglianza. Al contrario, l'acquisto della cittadinanza amplia, anziché diminuire, la gamma dei diritti e dei doveri di una persona. L'acquisto della cittadinanza deve quindi essere esaminato con riferimento a un diverso criterio. Non aver colto tale differenza fondamentale ha indotto la Commissione a sostenere un'interpretazione dei Trattati che porterebbe a un'estensione sproporzionata del controllo dell'Unione in un settore di competenza nazionale, strettamente legato alle prerogative sovrane degli Stati membri.

29. La Repubblica di Malta sostiene che la rappresentazione del regime del 2020 sulla cittadinanza da parte della Commissione come una via d'accesso «automatica e incondizionata» alla cittadinanza maltese, che prevede la «concessione sistematica della cittadinanza in cambio di pagamenti predeterminati», per «meri interessi di bilancio» della Repubblica di Malta, è una semplificazione eccessiva priva di alcun fondamento in diritto o in fatto. Se è vero che l'investimento iniziale determina l'accesso al regime, questo non opera in modo «automatico e incondizionato», ma un peso significativo è invece attribuito alle ripercussioni di ciascuna richiesta «sulla sicurezza, sulla reputazione, sugli effetti sistemici, sulla conformità e su altri criteri». Il tasso di rifiuto di circa un terzo di tutte le domande ammissibili è una prova sufficiente dell'assenza di qualsiasi automatismo. La concessione della cittadinanza non è nemmeno la conseguenza diretta di un'operazione finanziaria, in quanto i richiedenti devono assumere impegni di lungo termine e rimanere soggetti, dopo la naturalizzazione, a prolungate procedure di controllo. La Repubblica di Malta afferma quindi che il regime del 2020 sulla cittadinanza è un regime di naturalizzazione legittimo, solido, gestito in modo professionale ed efficace, la cui attuazione non mina gli obiettivi dell'Unione. Il regime del 2020 sulla cittadinanza è trasparente, soggetto a controlli scrupolosi, e ha un impatto diretto e positivo sulla società maltese. La Repubblica di Malta respinge la caratterizzazione del regime da parte della Commissione come un approccio del tipo «compra ora – sviluppa un legame dopo». I richiedenti la cui domanda è stata accolta presentano una grande varietà di legami con la comunità maltese, che consistono in legami passati, presenti e futuri che evolvono nel tempo.

30. Nella controreplica, la Repubblica di Malta sostiene che, se la Corte dovesse accogliere il motivo della Commissione, essa sarebbe tenuta ad abrogare un intero corpo di leggi e atti normativi, non una singola disposizione o uno specifico insieme di norme sulla cittadinanza. Contestando l'intero quadro normativo di uno Stato membro che disciplina l'accesso alla cittadinanza, la Commissione invita la Corte ad agire come «legislatore indiretto», esercitando un veto sulla normativa nazionale adottata in un ambito riservato agli Stati membri. Quanto più ampia è la portata del controllo concesso in un ambito di competenza nazionale esclusiva, tanto più alto è il rischio che il suo esercizio vada oltre i confini della competenza dell'Unione europea in un ambito particolarmente sensibile. Per tale motivo, la Repubblica di Malta sostiene che solo una violazione significativa dei valori e/o degli obiettivi dell'Unione europea potrebbe giustificare un intervento della Corte. Infine, e contrariamente alle affermazioni della Commissione, la Repubblica di Malta sottolinea che l'Unione europea è una comunità politica e non un'«unica entità politica».

### ***Valutazione***

#### *Ricevibilità*

31. Sebbene la Repubblica di Malta non si opponga esplicitamente alla ricevibilità del ricorso in esame, essa fa riferimento alle differenze tra gli argomenti dedotti dalla Commissione durante la fase precontenziosa del procedimento e quelli su cui essa cerca ora di basarsi. La Repubblica di Malta sostiene che alcuni argomenti della Commissione nella replica differiscono da quelli esposti nel ricorso. Inoltre, essa si oppone al fatto che la Commissione presenti come prova i «Passport papers» (17), in quanto si riferiscono all'attuazione del regime del 2014 sulla cittadinanza e non di quello del 2020, oggetto del procedimento in esame.

32. La Corte può esaminare d'ufficio se ricorrano i presupposti contemplati dall'articolo 258 TFUE perché sia proposto un ricorso per inadempimento (18). Poiché la questione della ricevibilità del ricorso è stata sollevata durante l'udienza e la Commissione ha avuto l'opportunità di rispondere a un quesito della Corte in merito, è opportuno che la Corte esamini tale questione. Secondo la giurisprudenza consolidata, l'oggetto di un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE è determinato dal parere motivato della Commissione. Tale documento deve contenere un'esposizione coerente e particolareggiata delle ragioni che hanno indotto la Commissione al convincimento che lo Stato membro interessato sia venuto meno a un obbligo previsto dal Trattato. Il ricorso per inadempimento che ne consegue deve essere basato sui medesimi motivi e mezzi esposti nel parere motivato, e la Corte non può esaminare una censura che non sia stata ivi sollevata (19). Il ricorso in esame ha una portata più ristretta rispetto alla censura formulata nel parere motivato del 6 aprile 2022, in quanto quest'ultimo ha riguardato tanto il regime del 2014 sulla cittadinanza quanto quello del 2020. Fatta salva questa avvertenza – che non desta preoccupazione (20) – il ricorso si basa sugli stessi motivi e mezzi del parere motivato. Tanto il parere motivato quanto il ricorso individuano una violazione dell'articolo 20 TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE a causa della normativa introdotta dalla Repubblica di Malta che offre la naturalizzazione a persone in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati, senza richiedere l'esistenza di un vincolo effettivo tra lo Stato membro e tali persone.

33. Per quanto riguarda le presunte differenze tra il ricorso e la replica, è giurisprudenza consolidata che una parte non può, nel corso del procedimento, modificare l'oggetto della controversia e che la fondatezza del ricorso deve essere valutata soltanto rispetto alle conclusioni contenute nell'atto introduttivo (21). La Commissione ha comunque il diritto di replicare agli argomenti dedotti dalla Repubblica di Malta nella sua replica, a condizione che – come nel caso di specie – l'ambito del procedimento resti inalterato.

34. Pertanto, suggerisco alla Corte di dichiarare ricevibili tanto il ricorso in esame quanto gli argomenti dedotti nella replica.

35. Per quanto riguarda l'ammissione delle prove dei cosiddetti «Passport papers», la Commissione non contesta il fatto che essi riguardano l'attuazione del regime del 2014 sulla cittadinanza, che è irrilevante *ratione materiae* ai fini del ricorso in esame. Contrariamente a quanto sembra sostenere la Commissione, il contenuto di tali documenti non può quindi essere preso in considerazione in alcun modo per trarre conclusioni sulla legittimità del regime del 2020 sulla cittadinanza.

#### *Sul merito*

##### – *Osservazioni preliminari*

36. Nel ricorso in esame, la Commissione chiede di dichiarare che, adottando e attuando l'articolo 10, paragrafo 9, della legge del 2020 sulla cittadinanza e il regolamento del 2020, la Repubblica di Malta è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Nell'ipotesi in cui la Corte accogliesse il suddetto ricorso, la Repubblica di Malta sarà tenuta a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta (22). Ne consegue che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Repubblica di Malta, il procedimento in esame non mette in discussione la legalità dell'intero quadro normativo di tale Stato membro in materia di naturalizzazione (23). Il ricorso della Commissione non costituisce nemmeno un tentativo da parte di tale istituzione, con l'assistenza diretta o indiretta della Corte, di legiferare nell'ambito della cittadinanza dell'Unione.

37. La Repubblica di Malta riconosce che uno Stato membro che abbia adottato una politica di naturalizzazione che esclude persone di una determinata razza od origine etnica violerebbe, in particolare, l'articolo 20 TFUE, letto alla luce dell'articolo 2 TUE. Poiché la Commissione non sostiene che il regime del 2020 sulla cittadinanza operi discriminazioni per motivi di razza, origine etnica o altro, non è necessario che la Corte si soffermi ulteriormente su tale argomento (24). La Repubblica di Malta sostiene inoltre di aver compiuto sforzi considerevoli e investito risorse rilevanti per svolgere un processo di controllo prudenziale («due diligence») a più livelli, al fine di garantire che il regime di cittadinanza del 2020 rispetti e attui, in particolare, la normativa dell'Unione in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro, la corruzione e il terrorismo. Dal momento che il ricorso della Commissione non si basa sulla mancata osservanza da parte della Repubblica di Malta di detta normativa, o di qualsiasi altra normativa dell'Unione, anche tale argomento risulta privo di oggetto.

38. Nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, la Commissione deve dimostrare che lo Stato membro non ha adempiuto a un obbligo ad esso incombente in forza del diritto dell'Unione, senza potersi fondare su alcuna presunzione a tal fine (25).

39. La giurisprudenza consolidata prescrive che il principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE impone agli Stati membri di prendere tutte le misure idonee a garantire la portata e l'efficacia del diritto dell'Unione. Un inadempimento dell'obbligo generale di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE sussiste solo se detto inadempimento consiste in comportamenti distinti dalla violazione di un obbligo specifico incombente a tale Stato membro (26).

40. Il ricorso in esame è diretto a far dichiarare che, istituendo e attuando il regime del 2020 sulla cittadinanza, che concede la naturalizzazione a persone che non hanno un vincolo effettivo con la Repubblica di Malta, in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati, tale Stato membro è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Come confermato in udienza, l'affermazione della Commissione secondo cui il regime del 2020 sulla cittadinanza opererebbe in modo da imporre obblighi e doveri ad altri Stati membri in violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE deriva, e scaturisce come conseguenza, dall'affermazione della Commissione secondo cui la Repubblica di Malta viola l'articolo 20 TFUE. In mancanza di prove di una violazione delle disposizioni del Trattato che disciplinano la cittadinanza, nulla consente quindi, né in diritto né in fatto, di sostenere che la Repubblica di Malta viola l'obbligo di leale cooperazione. Come afferma la giurisprudenza, la presunta violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE si riferisce a una condotta che non è distinta dalla violazione di un obbligo specifico basato sull'articolo 20 TFUE. Pertanto, suggerisco alla Corte che, nell'ambito del procedimento in esame, essa non è chiamata a esaminare l'affermazione secondo cui la Repubblica di Malta avrebbe violato l'obbligo di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE separatamente da quella fatta valere ai sensi dell'articolo 20 TFUE.

– *Requisito di un «vincolo effettivo» ai sensi del diritto dell'Unione e del diritto internazionale in materia di cittadinanza*

41. Dalle osservazioni scritte e orali presentate dalle parti è evidente come il contenuto del regime del 2020 sulla cittadinanza e le sue modalità di attuazione sono pacifici tra di esse. La Repubblica di Malta non contesta, in particolare, di offrire la naturalizzazione a persone in cambio di pagamenti predeterminati, a condizione che esse soddisfino taluni requisiti (27). In udienza, la Repubblica di Malta ha confermato che, in cambio del pagamento di uno specifico contributo economico, è sufficiente, ai fini della naturalizzazione, un solo anno di residenza legale in tale Stato membro. La Commissione ha confermato nelle sue osservazioni orali che il suo motivo unico si basa sull'esistenza di un requisito ai sensi del diritto dell'Unione – e, in misura minore, del diritto internazionale – secondo cui, al fine di preservare l'integrità della cittadinanza dell'Unione, deve esistere un «vincolo effettivo» tra uno Stato membro e i propri cittadini. Nel formulare le suddette osservazioni, la Commissione ha altresì affermato che l'accoglimento del ricorso dipende dalla validità di detta premessa.

42. L'articolo 20, paragrafo 1, TFUE istituisce la cittadinanza dell'Unione. A norma dell'articolo 9 TUE e dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE, è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. L'articolo 9 TUE dispone altresì che la cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce. Lo status di cittadino dell'Unione è indissolubilmente legato al possesso della cittadinanza di uno Stato membro e ne dipende interamente. L'acquisto della cittadinanza di uno Stato membro comporta l'acquisto automatico e incondizionato della cittadinanza dell'Unione. La perdita della cittadinanza di uno Stato membro comporta, per la persona interessata, la perdita automatica del suo status di cittadino dell'Unione (28). La cittadinanza di uno Stato membro è una *conditio sine qua non* o una «condizione essenziale» per essere cittadini dell'Unione.

43. A partire dalla sentenza Grzelczyk (29), la Corte ha più volte ribadito che lo status di cittadino dell'Unione è «destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri» (30). In pratica, ciò significa che la cittadinanza dell'Unione conferisce un insieme di diritti a coloro che la possiedono. Si tratta in particolare del diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (31) e del diritto di elettorato attivo e passivo con riguardo alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato (32). Ogni cittadino dell'Unione può quindi far valere il divieto di discriminazione in base alla nazionalità, di cui all'articolo 18 TFUE, in tutte le situazioni che rientrano nella sfera di applicazione *ratione materiae* del diritto dell'Unione (33). Lo status fondamentale di cittadino dell'Unione e i corrispondenti obblighi e doveri che esso impone agli Stati membri non esentano l'esercizio di tali diritti dall'essere subordinato a determinate condizioni (34).

44. Poiché il godimento della cittadinanza dell'Unione dipende interamente dall'esistenza della cittadinanza di uno Stato membro, secondo una giurisprudenza consolidata spetta a ciascuno Stato membro, agendo nell'ambito della propria competenza esclusiva (35) e tenendo in debito conto il diritto internazionale (36), determinare i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza (37). Come ho indicato nelle conclusioni da me presentate nella causa Préfet du Gers (38), gli Stati membri avrebbero potuto decidere di riunire le loro competenze e di conferire all'Unione europea il potere di determinare i soggetti legittimati a divenire cittadini dell'Unione. Hanno scelto di non farlo.

45. La Dichiarazione n. 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata all'Atto finale del Trattato sull'Unione Europea (39), riflette parimenti la portata delle prerogative degli Stati membri in questo ambito. Come abbiamo visto, l'acquisizione della cittadinanza di uno Stato membro comporta automaticamente l'acquisizione della cittadinanza dell'Unione, che tutti gli altri Stati membri sono tenuti a riconoscere in forza del diritto dell'Unione. La Dichiarazione n. 2 chiarisce che «(...) ogni qualvolta nel Trattato che istituisce la Comunità europea si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato (...)». La Dichiarazione n. 2 riflette così il punto di vista degli Stati membri, in base al quale le rispettive concezioni della cittadinanza concernono l'essenza stessa della loro sovranità e della loro identità nazionale, che essi non intendono mettere in comune.

46. I Trattati contengono numerosi riferimenti ai popoli dell'Europa, ai popoli dell'Unione, ai popoli degli Stati membri e ai popoli europei. I cittadini dell'Unione Europea sono, inoltre, attori costitutivi dell'Unione europea in un'unica entità politica (40), testimoniata, in particolare, dal diritto di elettorato attivo e passivo con riguardo alle elezioni del Parlamento europeo (41). Ciò non toglie in alcun modo che gli Stati membri hanno deciso che spetta solo ad essi stabilire chi abbia diritto di essere un loro cittadino e, di conseguenza, chi sia un cittadino dell'Unione. L'«entità politica unica» che risulta dalla creazione della cittadinanza dell'Unione non impone quindi obblighi agli Stati membri per quanto riguarda le condizioni per il conferimento della cittadinanza.

47. In uno spirito di rispetto e fiducia reciproci, gli Stati membri hanno concordato incondizionatamente di attenersi alle decisioni di altri Stati membri per quanto riguarda il possesso della cittadinanza di uno Stato membro da parte di una persona e, quindi, della cittadinanza dell'Unione, a prescindere dalla specifica relazione tra tale persona e tale Stato membro. L'articolo 9 TUE, l'articolo 20, paragrafo 1, TFUE e la Dichiarazione n. 2 non consentono alle istituzioni dell'Unione, o ad altri Stati membri, di introdurre condizioni per il riconoscimento della cittadinanza di un altro Stato membro.

48. Nella sentenza Micheletti (42), la Corte ha ritenuto che, al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato CE, non spetta alla legislazione di uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza (43). Benché la suddetta sentenza sia precedente all'istituzione della cittadinanza dell'Unione, la Corte ha ribadito tale principio, tra l'altro, nella sentenza Zhu e Chen (44), nel contesto della cittadinanza dell'Unione (45). Ne consegue che l'Unione Europea, le sue istituzioni e i suoi Stati membri devono, in linea di principio, rispettare tutte le norme degli altri Stati membri sulle condizioni per l'acquisizione e la perdita della cittadinanza. Il sistema di riconoscimento reciproco obbligatorio che tale giurisprudenza contempla comporta come corollario che gli Stati membri non sono tenuti ad avere una concezione comune di ciò che costituisce la cittadinanza e che le loro regole per la sua concessione possono divergere.

49. Sebbene il diritto dell'Unione non stabilisca le condizioni per l'acquisizione e la perdita della cittadinanza di uno Stato membro (46), e gli Stati membri debbano rispettare le rispettive norme a tal fine, è stato dichiarato che l'applicazione di tali norme non deve violare il diritto dell'Unione in situazioni che rientrano nell'ambito di applicazione di quest'ultimo (47). L'esercizio della prerogativa sovrana di uno Stato membro di concedere o di revocare la cittadinanza non è illimitato e sia il diritto dell'Unione che quello internazionale possono, in linea di principio, limitarne l'esercizio (48). Contrariamente a quanto sostenuto dalla Repubblica di Malta, tutte le violazioni del diritto dell'Unione, comunque inquadrate, possono essere oggetto di un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE. Il ricorso a tale procedura non è riservato al perseguimento di quelle che potrebbero essere definite violazioni gravi (49).

50. Al di là del ricorso in esame, non sono a conoscenza di alcuna causa in cui, ad oggi, la Corte abbia esaminato le norme di uno Stato membro sull'acquisizione della cittadinanza alla luce del diritto dell'Unione e, in particolare, con riferimento alla cittadinanza dell'Unione. Ciò sembra discendere dal fatto che il diritto dell'Unione non è in grado di conferire a una persona il diritto di diventare cittadino di uno Stato membro. Nella sentenza Micheletti, la Corte non ha esaminato le norme italiane in materia di naturalizzazione alla luce del diritto dell'Unione, quanto piuttosto la compatibilità con il diritto dell'Unione delle norme spagnole intese a limitare l'effetto della legge italiana in Spagna. Nella sentenza Zhu e Chen (50), la Corte ha esaminato la questione dell'abuso di diritto o dell'abuso dei diritti nel contesto dell'acquisto della cittadinanza europea (51). La Corte ha respinto l'affermazione del governo del Regno Unito secondo cui a un cittadino di un Paese terzo dovrebbe essere impedito di invocare il diritto dell'Unione – in particolare il diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e risiedere liberamente nei territori degli Stati membri – nel caso in cui tale persona si sia organizzata in modo tale da garantire che il figlio acquisti la cittadinanza di uno Stato membro e, quindi, la cittadinanza dell'Unione e i diritti che ne derivano. Nel respingere la domanda di detto governo, la Corte ha sottolineato che nessuna delle parti che avevano presentato osservazioni nella causa aveva messo in discussione la legittimità o l'effettività dell'acquisto della cittadinanza di uno Stato membro da parte della minore di cui trattavasi (52).

51. La Corte ha confermato che i singoli devono rispettare il principio generale di diritto, secondo il quale essi non possono avvalersi abusivamente o fraudolentemente delle norme del diritto dell'Unione (53). La legittimità della concessione o dell'acquisto della cittadinanza dell'Unione può quindi, in linea di principio, essere esaminata alla luce di tale nozione. Secondo il ricorso in esame, la Repubblica di Malta non avrebbe adempiuto ai propri obblighi ai sensi dell'articolo 20 TFUE. In esso non si afferma che tale Stato membro abbia abusato delle norme o dei diritti conferitigli. Nell'ambito del procedimento in esame, pertanto, non si pone la questione dell'eventuale applicazione di tale dottrina.

52. La giurisprudenza della Corte è più consistente per quanto riguarda la questione della revoca o perdita della cittadinanza dell'Unione. Mentre la competenza di concedere la cittadinanza è riservata agli Stati membri e la cittadinanza dell'Unione dipende dall'esercizio di tale competenza, il ricorso alla prerogativa di revocare la cittadinanza nazionale, e quindi dell'Unione, è soggetto a una serie di vincoli identificabili. Una caratteristica importante di tale giurisprudenza è che essa ha ad oggetto l'esercizio delle prerogative sovrane degli Stati membri nei confronti dei propri cittadini e non dei cittadini di altri Stati membri o di Paesi terzi. A causa del timore che la revoca della cittadinanza nazionale, che comporta la perdita della cittadinanza dell'Unione, possa rendere le persone apolidi e privarle dei diritti garantiti dai Trattati e dalla Carta, il diritto dell'Unione garantisce alle persone che si trovano in siffatte circostanze un livello minimo di tutela legale. Ne consegue una situazione in cui non è possibile tracciare un parallelo esatto tra la concessione e la revoca della cittadinanza di uno Stato membro, con la conseguenza che il diritto dell'Unione impone obblighi diversi agli Stati membri per ciascuna di tali ipotesi. Per tali motivi, concordo con la tesi della Repubblica di Malta secondo cui non si può equiparare la revoca della cittadinanza di uno Stato membro alla sua acquisizione.

53. Ciò è illustrato nella sentenza Rottmann (54), in cui la Corte ha dichiarato che, nonostante il fatto che le condizioni per l'acquisizione e la perdita della cittadinanza sono di competenza degli Stati membri, il diritto dell'Unione si applica nei casi in cui un individuo può perdere la cittadinanza dell'Unione e i diritti ad essa connessi. Qualora l'esercizio da parte degli Stati membri delle loro competenze in tale settore leda i diritti riconosciuti e tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione, esso può essere oggetto di controllo giurisdizionale alla luce di tali diritti. Uno Stato membro può revocare la propria cittadinanza a un individuo nel caso in cui sia stata acquisita in maniera fraudolenta, nonostante la persona interessata perda in tal modo la cittadinanza dell'Unione e possa diventare apolide (55), a condizione che venga rispettato il principio di proporzionalità (56). L'applicazione di tale principio può richiedere che alla persona interessata venga concesso un periodo di tempo ragionevole prima della perdita della cittadinanza, per consentirle di cercare di recuperare la cittadinanza di un altro Stato membro (57).

54. La Corte ha anche affermato, nella sentenza Tjebbes (58), che uno Stato membro può legittimamente considerare la cittadinanza come espressione di un vincolo effettivo con tale Stato membro. Uno Stato membro può, quindi, prescrivere che l'assenza o la perdita di un legame effettivo tra esso e un individuo comporti la perdita della sua cittadinanza, a condizione che si applichi il principio di proporzionalità rispetto alle conseguenze di tale perdita per la persona interessata (59) dal punto di vista del diritto dell'Unione. Secondo la Corte, la perdita *ipso iure* della cittadinanza di uno Stato membro sarebbe incompatibile con il principio di proporzionalità se le norme nazionali pertinenti non consentissero, in nessun momento, un esame individuale delle conseguenze determinate da tale perdita per le persone interessate (60).

55. Ne consegue che, mentre uno Stato membro, in conformità con le proprie leggi sulla cittadinanza, può richiedere la prova di un vincolo effettivo, come definito conformemente alle stesse – o «il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra sé stesso e i suoi cittadini» (61) – il diritto dell'Unione non definisce, né tanto meno richiede, l'esistenza di un siffatto legame per acquisire o mantenere la cittadinanza (62). Il diritto dell'Unione ammette tale requisito nell'ambito della normativa nazionale di uno Stato membro solo nel contesto del ritiro o della revoca della cittadinanza, a condizione che venga rispettato il principio di proporzionalità e che vengano fornite determinate garanzie procedurali alla persona interessata (63).

56. Per quanto riguarda il requisito di un «vincolo effettivo» ai sensi del diritto internazionale, è vero – come osserva la Commissione – che nella sentenza Nottebohm (64), la Corte internazionale di giustizia ha dichiarato che uno Stato può rifiutarsi di riconoscere la cittadinanza concessa da un altro Stato, in assenza di un vincolo effettivo o di un collegamento tra detto individuo e la cittadinanza che quest'ultimo rivendica. La sentenza della CIG si limita a consentire agli Stati di negare il riconoscimento della cittadinanza concessa in assenza di un vincolo effettivo tra un individuo e lo Stato di cui detto individuo si dichiara cittadino. Essa non impone agli Stati di richiedere l'esistenza di tale legame né tra loro e i propri cittadini, né tra altri Stati e i rispettivi cittadini (65). Ai fini del ricorso in esame, è importante sottolineare che la Corte internazionale di giustizia non ha definito la nozione di «vincolo effettivo» ai sensi del diritto internazionale, né tanto meno ha richiesto agli Stati di concedere la cittadinanza facendo riferimento ad essa. Al contrario: la CIG ha affermato che «spetta a ogni Stato sovrano disciplinare mediante le proprie norme l'attribuzione della propria cittadinanza (...)» (66). Dalla sentenza Nottebohm si evince che, almeno secondo la CIG, le norme per la concessione della cittadinanza sono di competenza dei singoli Stati.

57. Non vi è alcuna divergenza significativa tra il diritto dell'Unione e il diritto internazionale sulla questione se debba esistere un vincolo effettivo tra un singolo e lo Stato di cui egli ha la cittadinanza, dal momento che né l'uno né l'altro impongono un siffatto requisito. Le condizioni per la concessione della cittadinanza sono una questione di diritto nazionale (67), sebbene vadano tenute in una certa considerazione le norme internazionali contro l'apolidia e rispettati i diritti umani e procedurali degli individui interessati. Nel contesto del diritto dell'Unione, la Dichiarazione n. 2 e l'orientamento giurisprudenziale di cui alla sentenza Micheletti impediscono agli Stati membri di non riconoscere la concessione della cittadinanza da parte di un altro Stato membro, il che sembra confermato dalla sentenza Nottebohm(68). Risulta inoltre priva di logica la tesi secondo cui, essendo gli Stati membri tenuti a riconoscere la cittadinanza concessa da altri Stati membri, le loro leggi sulla cittadinanza devono contenere una particolare norma, men che meno una norma che imponga un «vincolo effettivo» come condizione per possedere detta cittadinanza. L'obbligo, ai sensi del diritto dell'Unione, di riconoscere la cittadinanza concessa da un altro Stato membro rappresenta un riconoscimento reciproco, nonché un rispetto, della sovranità di ciascuno Stato membro e non costituisce un mezzo per recare pregiudizio alle competenze esclusive di cui dispongono gli Stati membri in tale ambito. Il contrario equivarrebbe a sconvolgere l'equilibrio tra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell'Unione accuratamente realizzato nei Trattati e si determinerebbe un'erosione totalmente illegittima della competenza degli Stati membri in un ambito particolarmente delicato che essi hanno chiaramente deciso di mantenere sotto il proprio controllo esclusivo.

58. Ne consegue che, a mio avviso, la Commissione non ha dimostrato che, affinché la cittadinanza di uno Stato possa essere concessa in modo legale, l'articolo 20 TFUE richiede l'esistenza di un «vincolo effettivo» o di un «precedente vincolo effettivo» tra uno Stato membro e un singolo, diverso da quello che può richiedere il diritto interno di uno Stato membro. La Repubblica di Malta potrebbe avere diritto ad una pronuncia per quanto riguarda le fasi seconda e terza della tesi della Commissione. Tuttavia, un'applicazione fedele dell'approccio in tre fasi della Commissione mi convince che non è necessario che la Corte si pronunci oltre la prima fase. In assenza di prove di altre violazioni del diritto dell'Unione, suggerisco alla Corte di respingere il ricorso in esame.

### Sulle spese

59. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

60. Nella presente causa, la Commissione e la Repubblica di Malta hanno chiesto, rispettivamente, la condanna dell'altra parte nel procedimento alle spese.

61. Poiché la Repubblica di Malta ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

### Conclusione

62. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

- respingere il ricorso della Commissione;

– condannare la Commissione alle proprie spese nonché a quelle sostenute dalla Repubblica di Malta.

---

[1] Lingua originale: l'inglese.

[2] Il regime del 2020 sulla cittadinanza consiste nel 2020 Citizenship Act (legge del 2020 sulla cittadinanza) e nel 2020 Regulations (regolamento del 2020), descritti ai paragrafi da 5 a 7 delle presenti conclusioni.

[3] In prosieguo: il «diritto internazionale».

[4] Maltese Citizenship Act (Legge maltese sulla cittadinanza) (Capo 188), LEGGE XXX del 1965, come modificata dalle Leggi: II del 1970, XXXI del 1972, LVIII del 1974, XXXI del 1975, IX del 1977, XIII del 1983, XXIV del 1989, IV del 2000 e X del 2007; e Legal Notice 410 (decreto n. 410) del 2007 e Legge XV del 2013, Leggi XXIV e XXVI del 2017 e Leggi XV e XXXVIII del 2020.

[5] L'articolo 2, paragrafo 1, della Maltese Citizenship Act (legge maltese sulla cittadinanza) stabilisce che «"il Ministro" è "il Ministro pro tempore responsabile delle questioni relative alla cittadinanza maltese e, nella misura dell'autorità conferita, comprende qualsiasi persona autorizzata da detto Ministro ad agire per suo conto"».

[6] Subsidiary Legislation (S.L.) 188.01 Citizenship Regulations (Normativa sussidiaria 188.01 regolamento sulla cittadinanza) del 1° agosto 1989 (decreto n. 106 del 1989, come modificato dai decreti nn. 16 del 1993, 232 del 1997, 26 del 2000, 188 e 410 del 2007, 17 e 63 del 2014; Legge XIII del 2015, decreti nn. 336 del 2017, 214 del 2019 e 443 del 2020).

[7] Legge n. XXXVIII del 2020, pubblicata il 31 luglio 2020. Il 15 novembre 2013 la Repubblica di Malta ha adottato la Legge n. XV del 2013 che modifica la legge maltese sulla cittadinanza [Capo 188 (15 novembre 2013)] (in prosieguo: la «legge del 2013 sulla cittadinanza»). Parallelamente alla procedura stabilita dall'articolo 10, paragrafo 1, della legge maltese sulla cittadinanza, la legge sulla cittadinanza del 2013 ha stabilito un percorso accelerato di naturalizzazione attraverso la partecipazione a un «programma per singoli investitori» (individual investor scheme) regolato da requisiti e procedure separate. Gli Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations, 2014 (Subsidiary Legislation 188.03 of the Laws of Malta) [regolamento del programma per singoli investitori della Repubblica di Malta del 2014 (normativa secondaria 188.03 delle leggi di Malta)], emanati ai sensi del decreto n. 47 del 2014 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale di Malta il 4 febbraio 2014 (in prosieguo: il «regolamento del 2014») sono stati abrogati il 20 novembre 2020 dal decreto n. 437 del 2020. Il regime adottato ai sensi della legge del 2013 sulla cittadinanza e del regolamento del 2014 (in prosieguo: il «regime del 2014 sulla cittadinanza») prevede un limite di domande accolte pari a 1 800 (esclusi i familiari a carico). Nonostante le analogie tra i regimi di cittadinanza del 2014 e del 2020 e i numerosi riferimenti a entrambi nelle memorie, il ricorso per inadempimento in esame riguarda solo il regime del 2020 sulla cittadinanza.

[8] Conformemente all'articolo 10, paragrafo 9, del Maltese Citizenship Act (legge maltese sulla cittadinanza), come modificata dalla legge del 2020 sulla cittadinanza.

[9] Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta (normativa secondaria 188.06 delle Leggi di Malta). Il regolamento del 2020 è stato emanato ai sensi del decreto n. 437 del 2020.

[10] Mentre il regolamento del 2020 ha abrogato il regolamento del 2014, l'articolo 31, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento del 2020 mantiene in vigore il regolamento del 2014 fino al raggiungimento del numero massimo di 1 800 domande consentite da quest'ultimo.

[11] Le domande possono includere i familiari «a carico» del richiedente con, tra l'altro, la condizione che per ciascuno di essi venga effettuato un pagamento supplementare di EUR 50 000. V. articolo 16, paragrafo 3, del regolamento del 2020 e paragrafo 1, lettera b), del primo allegato a tale regolamento.

[12] Sentenze del 7 luglio 1992, Micheletti e a. (C-369/90, EU:C:1992:295, punto 10) (in prosieguo: la «sentenza Micheletti»); del 20 febbraio 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, punto 19) (in prosieguo: la «sentenza Kaur»); del 19 ottobre 2004, Zhu e Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punto 37) (in prosieguo: la «sentenza Zhu e Chen»); del 2 marzo 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punti 39, 41 e 45) (in prosieguo: la «sentenza Rottmann») e del 12 marzo 2019, Tjebbes e a. (C-221/17, EU:C:2019:189, punto 30) (in prosieguo: la «sentenza Tjebbes»).

[13] Sentenza del 17 settembre 2002, Baumbast e R (C-413/99, EU:C:2002:493, punto 82).

[14] Sentenza Tjebbes, punto 35.

[15] Sentenze Rottmann, punto 51 e Tjebbes, punto 33. V. altresì sentenza del 17 dicembre 1980, Commissione/Belgio (149/79, EU:C:1980:297, punto 10) nonché Liechtenstein c. Guatemala, eccezioni preliminari (Seconda fase). V. altresì sentenza della Corte internazionale di giustizia (in prosieguo: la «CIG») del 6 aprile 1955, [1955] ICJ Rep 4, 20 (in prosieguo: la «sentenza Nottebohm»).

[16] Come previsto dall'articolo 2, paragrafo 1, della legge maltese sulla cittadinanza.

[17] V. «Passport papers» pubblicati dalla Fondazione Daphne Caruana Galizia. https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/round-up

[18] Sentenza del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267, punto 50).

[19] Sentenza del 24 giugno 2004, Commissione/Paesi bassi (C-350/02, EU:C:2004:389, punto 20). Il procedimento precontenzioso ha lo scopo di dare allo Stato membro interessato l'opportunità di conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione o di far valere utilmente i suoi motivi di difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione. La regolarità del procedimento precontenzioso è essenziale per tutelare i diritti di tale Stato membro e per garantire che l'oggetto del procedimento precontenzioso sia chiaramente definito. Il procedimento precontenzioso persegue infatti i tre obiettivi seguenti: consentire a uno Stato membro di porre fine all'eventuale infrazione, metterlo in condizione di esercitare i propri diritti della difesa e delimitare l'oggetto della controversia in vista di un'eventuale azione dinanzi alla Corte (sentenza del 16 settembre 2015, Commissione/Slovacchia (C-433/13, EU:C:2015:602, punti 39 e [40]).

[20] Il principio secondo il quale l'oggetto del ricorso proposto a norma dell'articolo 258 TFUE è circoscritto dal procedimento precontenzioso previsto da tale disposizione non impone che siano identici in ogni ricorso il dispositivo del parere motivato e le conclusioni del ricorso, ove l'oggetto della controversia non sia stato ampliato o modificato, bensì ridotto: sentenza del 14 marzo 2006, Commissione/Francia (C-177/04, EU:C:2006:173, punto 37).

[21] Sentenza del 11 novembre 2010, Commissione/Portogallo (C-543/08, EU:C:2010:669, punto 20). V. altresì articolo 21 dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e articolo 120, lettera c), del regolamento di procedura di quest'ultima.

[22] V. articolo 260, paragrafo 1, TFUE.

[23] Nel procedimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, spetta esclusivamente alla Commissione, qualora consideri che uno Stato membro sia venuto meno ai propri obblighi, valutare l'opportunità di agire contro tale Stato, individuare le disposizioni che sostiene siano state violate da tale Stato e scegliere il momento in cui essa inizierà tale procedimento (sentenza del 3 marzo 2016, Commissione/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, punto 24).

[24] La Repubblica di Malta sostiene che il regime del 2020 sulla cittadinanza applica criteri oggettivi e trasparenti. L'articolo 5, paragrafo 1, della Convenzione europea sulla cittadinanza, adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa ed entrata in vigore il 1° marzo 2000 (in prosieguo: la «convenzione europea sulla cittadinanza»), stabilisce che «[l]e norme di uno Stato parte in materia di cittadinanza non devono contenere distinzioni o includere pratiche che equivalgano a discriminazioni fondate sul sesso, la religione, la razza, il colore o l'origine nazionale o etnica».

[25] V., in tal senso, sentenza del 26 aprile 2005, Commissione/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

[26] Sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Slovenia (archivio BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punti 119 e 121 e giurisprudenza ivi citata).

[27] V. paragrafo 29 delle presenti conclusioni.

[28] Sentenza del 9 giugno 2022, Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, punti da 46 a 48 e 57) (in prosieguo: la «sentenza Préfet du Gers»). Al punto 48 si afferma che «[c]on l'articolo 9 TUE e l'articolo 20 TFUE, gli autori dei trattati hanno quindi istituito un legame inscindibile ed esclusivo tra il possesso della cittadinanza di uno Stato membro e l'acquisizione, ma anche la conservazione, dello status di cittadino dell'Unione». A seguito della decisione sovrana adottata dal Regno Unito di recedere dall'Unione sulla base dell'articolo 50, paragrafo 1, TUE, i Trattati hanno cessato di applicarsi al Regno Unito a partire dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (GU 2020, L 29, pag. 7). A partire da tale data, i cittadini del Regno Unito non possiedono più la cittadinanza di uno Stato membro e non sono più cittadini dell'Unione. V. sentenza Préfet du Gers, punto 91.

[29] Sentenza del 20 settembre 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punto 31). V. altresì sentenze del 17 settembre 2002, Baumbast e R (C-413/99, EU:C:2019:493, punto 82), e del 15 luglio 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, punto 62). Nel parere 2/13 (Adesione dell'Unione Europea alla CEDU) del 18 dicembre 2014 (EU:C:2014:2454, punto 172), la Corte ha affermato che «[q]uanto al perseguimento degli obiettivi dell'Unione, quali ricordati all'articolo 3 TUE, esso è affidato a una serie di disposizioni fondamentali, come quelle che prevedono la libertà di circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone, la cittadinanza dell'Unione, lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, nonché la politica della concorrenza. Tali disposizioni, che si inseriscono nel quadro del sistema peculiare dell'Unione, sono strutturate in modo da contribuire, ciascuna nel proprio settore specifico e con le proprie caratteristiche particolari, alla realizzazione del processo di integrazione che costituisce la ragion d'essere dell'Unione stessa».

[30] V. altresì sentenza Tjebbes, punto 31 nonché sentenza Préfet du Gers, punto 49 e giurisprudenza ivi citata.

[31] Articolo 20, paragrafo 2, lettera a), TFUE e articolo 21 del TFUE. I diritti che l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE conferisce ai cittadini dell'Unione sono volti, in particolare, a favorire la loro progressiva integrazione nella società dello Stato membro ospitante (sentenza del 14 novembre 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punto 56).

[32] Secondo le condizioni e i limiti definiti dai Trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi: articolo 20, paragrafo 2, lettera b), TFUE e articolo 22 TFUE. V. altresì articoli 40 e 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

[33] L'articolo 18 TFUE è applicabile in maniera autonoma soltanto in situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione per le quali il Trattato FUE non preveda norme specifiche che vietano discriminazioni (sentenza del 15 luglio 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, punti 63 e 65 e giurisprudenza ivi citata).

[34] L'articolo 6, paragrafo 1, della Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU 2004, L 158, pag. 77) dispone che «[i] cittadini dell'Unione hanno il diritto di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità». Invece, ai sensi degli articoli 7 e 16 della direttiva 2004/38, il diritto di soggiorno di un cittadino dell'Unione Europea in un altro Stato membro per un periodo superiore a tre mesi ma inferiore a cinque anni è soggetto a condizioni aggiuntive. Ad esempio, l'articolo 7, paragrafo 1, lettera b) della direttiva 2004/38 prevede che il cittadino dell'Unione inattivo debba «disporre, per sé stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno (...)». V. sentenza del 15 luglio 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, punti da 75 a79).

[35] Non esiste una normativa dell'Unione sull'acquisizione o sulla perdita della cittadinanza europea. La Repubblica di Malta ha osservato all'udienza che una siffatta normativa potrebbe essere introdotta sulla base dell'articolo 352 TFUE.

[36] Tanto nelle osservazioni scritte quanto in quelle orali, la Commissione afferma di non basarsi sul diritto internazionale nel procedimento in esame. Tale affermazione è in qualche modo incoerente con il richiamo alla sentenza Nottebohm da essa effettuato a sostegno della sua tesi. Il diritto dell'Unione richiede in ogni caso che gli Stati membri rispettino il diritto internazionale quando stabiliscono norme in materia di acquisto e perdita della cittadinanza: v. sentenza Tjebbes, punto 30. Ne consegue che, in assenza di conflitto, le norme del diritto dell'Unione in tale ambito tengono conto del diritto internazionale e devono rispettarlo. V., tuttavia, conclusioni presentate dall'avvocato generale Poiares Maduro nella causa Kadi/Consiglio e Commissione (C-402/05 P, EU:C:2008:11, paragrafo 24), dove egli afferma che «[l]a relazione tra il diritto internazionale e l'ordinamento giuridico [dell'Unione] è disciplinata dall'ordinamento giuridico [dell'Unione] stesso, e il diritto internazionale può esplicarvi effetti soltanto rispettando le condizioni stabilite dai principi costituzionali dell'[Unione europea]».

[37] Sentenza del 18 gennaio 2022, Wiener Landesregierung (Revoca di una garanzia di naturalizzazione) (C-118/20, EU:C:2022:34, punto 37 e giurisprudenza ivi citata) (in prosieguo: la «sentenza Wiener Landesregierung»). V., per analogia, sentenza Kaur, punto 25. La Corte ha chiarito che la dichiarazione unilaterale di uno Stato membro, prima della sua adesione alla Comunità Europea (CE), di delimitare il campo di applicazione *ratione personae* delle disposizioni CE, e quindi i cittadini di tale Stato membro che avrebbero beneficiato di tali disposizioni, non ha privato i cittadini di quello Stato membro del beneficio di tali diritti, in quanto non ne hanno mai goduto.

[38] Conclusioni presentate dall'avvocato generale Collins nella causa Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:129, paragrafo 22).

[39] GU 1992, C 191, pag. 98 (in prosieguo: la «Dichiarazione n. 2»), allegata al Trattato di Maastricht del 1992 che ha istituito la cittadinanza dell'Unione. La Dichiarazione n. 2 era destinata a chiarire l'ambito di applicazione *ratione personae* delle disposizioni del diritto dell'Unione che fanno riferimento alla nozione di «cittadino» e deve pertanto essere presa in considerazione al fine di determinare l'ambito *ratione personae* del TUE [sentenza del 5 settembre 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perdita della cittadinanza danese), C-689/21, EU:C:2023:626, punto 27].

[40] Tale «entità politica unica» è limitata dalle disposizioni dei Trattati e non deve quindi essere equiparata a quella di uno Stato.

[41] Articolo 20, paragrafo 2, lettera b), TFUE. V. altresì articoli da 9 a 11 TUE sui principi democratici, che fanno ampio riferimento ai cittadini dell'Unione.

[42] Punto 10.

[43] Nelle conclusioni presentate nella causa Micheletti e a. (C-369/90, EU:C:1992:47, paragrafi 3 e 4), l'avvocato generale Tesauro ha affermato che la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra nella competenza esclusiva di ciascuno Stato. Il possesso della cittadinanza di uno Stato membro, indipendentemente dal modo in cui è stata acquisita, è l'unico presupposto soggettivo per essere ammessi a beneficiare del diritto di stabilimento, e nessun altro elemento o criterio deve essere preso in considerazione.

[44] Punto 39. V. altresì sentenza del 2 ottobre 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punto 28). Nella sentenza Zhu e Chen, punto 39, la Corte non fa riferimento a una restrizione imposta dalla normativa, ma afferma in termini generali che uno Stato membro non può limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il suo riconoscimento.

[45] Articoli 17 e 18 CE (divenuti articoli 20 e 21 TFUE).

[46] Il principio di attribuzione disciplina l'attribuzione delle competenze all'Unione europea: articolo 4, paragrafo 1, e articolo 5, paragrafi 1 e 2, TEU. Le competenze non conferite all'Unione europea rimangono agli Stati membri. L'Unione europea non può arrogarsi competenze in ambiti riservati esclusivamente agli Stati membri.

[47] La sentenza Rottmann, punti 39 e 41, e la sentenza Tjebbes, punto 30, applicano tale principio generale del diritto dell'Unione.

[48] V. sentenza del 14 dicembre 2021, Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo» (C-490/20, EU:C:2021:1008, punto 38 e giurisprudenza ivi citata), in cui la Corte ha dichiarato che «da un lato, la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, e (...) dall'altro, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali di cui trattasi devono rispettare quest'ultimo».

[49] L'articolo 258 TFUE consente alla Commissione di avviare il procedimento per inadempimento qualora ritenga che uno Stato membro non abbia rispettato uno degli obblighi a esso incombenti in forza del diritto dell'Unione, a prescindere dalla natura o dalla rilevanza dell'asserita infrazione. Sentenza del 27 novembre 1990, Commissione/Italia (C-209/88, EU:C:1990:423, punto [13]). V., per analogia, sentenza del 18 ottobre 2007, Commissione/Danimarca (C-19/05, EU:C:2007:606, punto 35).

[50] Sentenza Zhu e Chen, punti da 34 a 40.

[51] V., per analogia, R. D. Sloane, *Breaking the Genuine Link*. *The Contemporary International Legal Regulation of Nationality*, Harvard International Law Review, vol. 50, n. 1. L'autore ritiene che la sentenza Nottebohm possa essere letta correttamente come una decisione restrittiva, in cui la CIG ha invocato il principio generale dell'abuso di diritto per impedire al signor Nottebohm di eludere le conseguenze del diritto di guerra.

[52] La prova di una pratica abusiva richiede, in primo luogo, un insieme di circostanze oggettive dalle quali risulti che, nonostante il rispetto formale delle condizioni previste dalla normativa dell'Unione, l'obiettivo perseguito da tale normativa non sia stato conseguito e, in secondo luogo, un elemento soggettivo consistente nella volontà di ottenere un vantaggio derivante normativa dell'Unione per mezzo della creazione artificiosa delle condizioni necessarie per il suo ottenimento. Sentenza del 26 febbraio 2019, T Danmark e Y Denmark (C-116/16 e C-117/16, EU:C:2019:135, punti 70 e 97 e giurisprudenza ivi citata) (in prosieguo: la «sentenza T Danmark»).

[53] Sentenza T Danmark, punti da 70 a 71 e giurisprudenza ivi citata. La nozione di abuso di diritto dell'Unione o di abuso dei diritti può, in linea di principio, applicarsi ai ricorsi presentati da singoli e da Stati membri, a condizione che sia accertata la competenza dell'Unione e che siano prodotti i necessari elementi di prova.

[54] Punti 41, 42, 48, 57 e 58.

[55] L'articolo 15, paragrafo 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, stabilisce che «[n]essun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza». L'articolo 8, paragrafo 2, lettera b), della Convenzione sulla riduzione della apolidia, firmata a New York il 30 agosto 1961, entrata in vigore il 13 dicembre 1975, stabilisce che una persona può essere privata della cittadinanza di uno Stato contraente qualora la cittadinanza sia stata ottenuta per mezzo di dichiarazioni false o frodi. L'articolo 8, paragrafo 4, stabilisce inoltre che uno Stato contraente non può esercitare il potere di privazione, a norma dell'articolo 8, paragrafo 2, lettera b), se non in conformità con la legge, che deve prevedere per l'interessato il diritto ad un equo processo dinanzi a un tribunale o ad altro organo indipendente. In aggiunta, l'articolo 7, paragrafo 1, della Convenzione europea sulla cittadinanza è così formulato: «Uno Stato [p]arte non può prevedere nella propria normativa nazionale la perdita della cittadinanza *ipso iure* o per sua iniziativa, tranne nei seguenti casi: (…) b). acquisizione della cittadinanza dello Stato [p]arte a seguito di atti fraudolenti, false dichiarazioni o dissimulazione di fatti pertinenti da parte del richiedente». V. altresì articolo 18, paragrafo 2, lettera a), della medesima convenzione, che stabilisce che «nel decidere in merito alla concessione o al mantenimento della cittadinanza in caso di successione di Stato, ciascuno Stato [p]arte interessato tiene conto in particolare: (...) a) del legame reale ed effettivo della persona interessata con lo Stato (...)».

[56] La Corte ha ritenuto che la decisione di revocare la cittadinanza a motivo di atti fraudolenti possa essere giustificata nell'interesse pubblico: sentenza Rottmann, punto 51, sentenza Tjebbes, punto 33, e sentenza Wiener Landesregierung, punto 52.

[57] Circostanza che doveva essere verificata dal giudice del rinvio.

[58] Punti 35, 40 e 41. La Corte ha esaminato se l'articolo 20 TFUE osti ad una normativa di uno Stato membro che prevede che la sua cittadinanza possa essere persa *ipso iure*. Nel caso di persone che non sono anche cittadini di un altro Stato membro, la perdita della cittadinanza dell'Unione avviene in assenza di un esame individuale della proporzionalità di tale perdita per la persona interessata.

[59] E, se pertinente, per i suoi familiari [sentenza del 5 settembre 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perdita della cittadinanza danese) (C-689/21, EU:C:2023:626, punto 32)]. La perdita della cittadinanza deve essere conforme ai diritti fondamentali garantiti dalla Carta, in particolare al diritto al rispetto della vita familiare di cui all'articolo 7 della stessa (sentenza Tjebbes, punto 45, sentenza Wiener Landesregierung, punto 61).

[60] V. sentenze Tjebbes, punto 41, e Wiener Landesregierung, punto 59. La Corte ha ritenuto che la decisione di uno Stato membro di revocare la garanzia di concessione della cittadinanza, che ha reso definitiva la perdita della cittadinanza dell'Unione per la persona interessata, sia incompatibile con il principio di proporzionalità, quando la decisione era motivata dal fatto che la persona in questione aveva commesso infrazioni di natura amministrativa al codice della strada, punibili con sanzioni pecuniarie (sentenza Wiener Landesregierung, punto 74).

[61] Sentenza del 25 aprile 2024, Stadt Duisburg (perdita della cittadinanza tedesca) (da C-684/22 a C-686/22, EU:C:2024:345, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

[62] V., per analogia, articolo 7, paragrafo 1, della Convenzione europea sulla cittadinanza, secondo cui «[u]no Stato [p]arte non può prevedere nella propria normativa nazionale la perdita della cittadinanza *ipso iure* o per sua iniziativa, tranne nei seguenti casi: (...) e) assenza di un qualsiasi legame effettivo tra lo Stato [p]arte e un cittadino che risiede abitualmente all'estero». La convenzione non definisce detto «legame effettivo». Ne consegue, a mio avviso, che l'articolo 7, paragrafo 1, lettera e), della Convenzione europea sulla nazionalità lascia a ciascuno Stato parte il compito di decidere in cosa consista un legame effettivo tra se stesso e i propri cittadini.

[63] V. sentenza del 25 aprile 2024, Stadt Duisburg (perdita della cittadinanza tedesca) (da C-684/22 a C-686/22, EU:C:2024:345, punti da 56 a 65 e giurisprudenza ivi citata). V., per contro, sentenza Préfet du Gers, punto 62, in cui la Corte ha dichiarato che l'obbligo di un esame individuale di proporzionalità delle conseguenze della perdita della cittadinanza dell'Unione in situazioni rientranti nel diritto dell'Unione non si applica alla perdita di tale status come la risultante automatica di una decisione sovrana adottata da un ex Stato membro di recedere dall'Unione.

[64] Friedrich Nottebohm, cittadino tedesco, era nato in Germania nel 1881. Nel 1905, ha fissato la residenza in Guatemala e ha aperto un'attività commerciale. Nel 1939, subito dopo l'inizio della Seconda Guerra Mondiale, ha chiesto di diventare cittadino del Liechtenstein. Dopo aver ottenuto un passaporto del Liechtenstein nel dicembre 1939, il sig. Nottebohm ha ottenuto il visto dal Console generale del Guatemala a Zurigo. È tornato in Guatemala all'inizio del 1940 per riprendere le sue attività commerciali. Nel 1943, il sig. Nottebohm è stato arrestato dalle autorità guatemalteche su istanza del governo degli Stati Uniti d'America, consegnato alle forze armate di questi ultimi ed espulso negli Stati Uniti, dove è stato internato senza processo per due anni e tre mesi. Le autorità guatemalteche hanno avviato un procedimento legale nei confronti del sig. Nottebohm in vista dell'espropriazione, senza indennizzo, delle sue proprietà. Nel dicembre 1951, il governo del Liechtenstein ha avviato un procedimento dinanzi alla Corte Internazionale di Giustizia chiedendo la restituzione e il risarcimento a carico del governo del Guatemala con riferimento alle sue azioni nei confronti della persona e dei beni del sig. Nottebohm. Il governo del Guatemala ha sostenuto l'irricevibilità della domanda sulla base, tra l'altro, del fatto che il Principato del Liechtenstein non aveva dimostrato che il sig. Nottebohm, «per la cui tutela esso agisce», avesse correttamente acquisito la cittadinanza del Liechtenstein in conformità con la legge di tale Stato. La sentenza della CIG, che si limita alla questione della ricevibilità, esamina «se la cittadinanza conferita a Nottebohm possa essere invocata nei confronti del Guatemala nel (...) procedimento avviato dinanzi alla [CIG]».

[65] V., per analogia, articolo 3, paragrafo 1, della Convenzione europea sulla cittadinanza del 6 novembre 1997, che stabilisce che «[s]petta a ciascuno Stato stabilire, secondo la propria normativa, chi siano i suoi cittadini». L'articolo 3, paragrafo 2, della stessa dispone che «[t]ale normativa è riconosciuta dagli altri Stati, a condizione che sia in accordo con le convenzioni internazionali applicabili, con il diritto internazionale consuetudinario e con i principi di diritto generalmente riconosciuti in materia di cittadinanza». V. altresì articolo 1 della Convenzione concernente determinate questioni relative ai conflitti di leggi in materia di cittadinanza (adottata il 13 aprile 1930, entrata in vigore il 1º luglio 1937) 179 LNTS 4137 (in prosieguo: la «Convenzione sul conflitto di leggi sulla cittadinanza»), il cui testo è pressoché identico all'articolo 3, paragrafi 1 e 2, della Convenzione europea sulla cittadinanza. L'articolo 2 della Convenzione sul conflitto di leggi sulla cittadinanza stabilisce che «[q]ualsiasi questione relativa al possesso della cittadinanza di un determinato Stato è determinata in conformità alla legge di tale Stato». I rinvii al diritto internazionale nelle suddette convenzioni sono alquanto circolari. Si potrebbe prevedere che tali convenzioni possano definire o almeno delineare le condizioni minime che il diritto internazionale richiede quando uno Stato concede la cittadinanza a un individuo. Il fatto che tali convenzioni abbiano sistematicamente evitato di stabilire norme minime in questo campo, a mio avviso, dimostra la chiara intenzione di lasciare la definizione di cittadinanza e le condizioni per la sua concessione alle leggi dei singoli Stati. Ne consegue che, fino ad oggi, il diritto internazionale ha avuto un impatto marginale in questo ambito.

[66] La CIG ha continuato affermando che «(...) non è necessario determinare se il diritto internazionale imponga limitazioni alla sua libertà decisionale in questo campo. Inoltre, la cittadinanza esplica gli effetti più immediati, ampi e, per la maggior parte dei cittadini, i suoi soli effetti all'interno dell'ordinamento giuridico dello Stato che l'ha conferita. La cittadinanza serve in primo luogo a stabilire che l'individuo al quale essa è conferita gode dei diritti e soggiace agli obblighi che la normativa dello Stato di cui trattasi accorda o impone ai propri cittadini. Ciò è implicito nella nozione più ampia secondo cui la cittadinanza rientra nella competenza interna dello Stato».

[67] Non esistono regole universalmente accettate per l'acquisizione della cittadinanza ai sensi del diritto dell'Unione o del diritto internazionale. Tale è il caso anche se gli Stati possono spesso concedere la cittadinanza sulla base di (varianti di) norme o nozioni comuni come lo *ius soli* o lo *ius sanguinis*. V., per analogia, articolo 6, paragrafo 1, lettera a), della Convenzione europea sulla cittadinanza.

[68] Nelle conclusioni presentate nella causa Micheletti e a. (C-369/90, EU:C:1992:47, paragrafo 5), l'avvocato generale Tesauro ha così affermato: «Non mi pare che il caso sottoposto alla Corte si presti ad un'evocazione della problematica sulla cittadinanza effettiva, ancorata ad un periodo "romantico" della vita di relazione internazionale ed in particolare all'istituto della protezione diplomatica; tanto meno mi sembra in qualche modo rilevante la ben nota (e molto discussa, giova ricordarlo) sentenza Nottebhom della [CIG]».