



L'evoluzione della legge sulla cittadinanza a Malta e Cipro: profili storico-giuridici e sviluppi recenti

di Claudio Di Maio *

1. La cittadinanza maltese dopo l'indipendenza del 1964

La legge sulla nazionalità e la cittadinanza, spesso, racchiude al suo interno tutte le caratteristiche essenziali che riguardano un determinato ordinamento. Essa, infatti, viene influenzata da diversi fattori, siano essi costituzionali, filosofici, sociali o, più semplicemente, storico-politici. In base a queste determinanti, si dà sostanza ai vincoli che guidano il rapporto tra lo Stato e il territorio, ovvero tra il potere sovrano e il suo popolo. Solamente seguendo questo approccio è possibile dare una sequenza coerente ai numerosi cambi avvenuti in materia di cittadinanza all'interno dell'ordinamento maltese.

* Docente a contratto di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università della Calabria – Dipartimento di Scienze politiche. Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).



L'isola ha fatto parte dei *dominions* britannici fino al 21 settembre 1964 e, solo a partire da questa data, si è dotata di uno status autonomo e abbastanza definito per i propri cittadini. Proprio in occasione dell'indipendenza, la nuova Costituzione, che risente evidentemente di quei testi che la stessa Corona aveva riconosciuto alle sue ex-colonie, si è dotata di una sezione, capitolo III, sulla cittadinanza, che conferisce automaticamente la cittadinanza maltese a tutte le persone nate a Malta, già cittadini del Regno Unito e delle colonie prima del 21 settembre 1964, a condizione che uno dei genitori sia nato sul territorio dello Stato.

Si tratta, in definitiva, di un riconoscimento misto, giacché unisce al suo interno un meccanismo di riconoscimento tipico dello *ius soli*, insieme a quello di discendenza. Tale scelta, verosimilmente, preserva in questa fase la condizione di coloro che, seppur nati sul suolo nazionale, manifestano la volontà di preservare la cittadinanza originaria. Questo precetto si applica, in ogni caso, anche alle persone nate all'estero, a patto che la discendenza di sangue (in linea retta e fino alla seconda generazione) sia con un soggetto già cittadino dell'isola. Quest'ultimo criterio, tuttavia, è stato alquanto inutilizzato poiché l'evoluzione normativa ha sancito una sostanziale prevalenza dello *ius soli*, sanando qualsiasi tipo di condizione giuridica alternativa o simile.

Sempre al fine di preservare la cittadinanza dello Stato, in piena continuità con l'intento legislativo proprio del periodo storico, la Costituzione entrata in vigore nel 1964 proibisce *de facto* qualunque altro titolo che non sia quello nazionale. Come è noto, anche altri ordinamenti hanno limitato da subito l'acquisto di una doppia cittadinanza, ammessa solamente se rilasciata a determinate condizioni (es. quanto si desume nel caso italiano dall'art. 26, co. 3, della Legge n. 91/1992); l'esempio maltese,



al contrario, stabilisce a livello costituzionale la perdita automatica o l'obbligo dell'esercizio di opzione per tutti coloro che siano in possesso di un doppio titolo al momento dell'entrata in vigore del Testo Costituzionale, stabilendo come data ultima il 21 settembre 1967.

In concreto, il soggetto minore che si trovi in possesso della cittadinanza maltese e di un titolo straniero, entro un anno dal raggiungimento della maggiore età ha l'obbligo di operare una scelta tra le due *status* giuridici. Parimenti, i soggetti adulti di cittadinanza maltese, acquistata attraverso l'entrata in vigore della Costituzione, perdono automaticamente qualsiasi altro *status* straniero pregresso. Differente, invece, il caso di coloro che acquistano la cittadinanza maltese per effetto di una registrazione, vale a dire su istanza stessa del soggetto o di una naturalizzazione: per queste particolari tipologie, viene prevista una precisa prescrizione che comporta la rinuncia a qualsiasi altra cittadinanza detenuta posteriormente, entro sei mesi dalla registrazione o entro tre mesi dall'avvenuta naturalizzazione.

Come già accennato, il sistema vigente in questo periodo è sostanzialmente misto. Pertanto, per i soggetti nati in territorio straniero viene rilasciato il titolo di cittadino maltese se (e solo se) il suddetto *status* viene trasmesso dal genitore maschio, già residente all'interno dello Stato. Tale approccio, assai simile a molte leggi in vigore in questa epoca, definisce una sostanziale esclusione dalla linea di discendenza del genitore di sesso femminile, a meno che non sia già coniuge di un nazionale maltese¹. Questa situazione, in ogni caso, può essere superata dalla richiesta

¹ Tale previsione costituzionale è stata, tra l'altro, oggetto della sentenza del 22 febbraio 1996 nel caso *Paul Stoner et vs The Hon. Prime Minister et*, dove la Corte Cost. ha ri-



di una cittadinanza per registrazione da parte della coniuge sprovvisto del titolo in questione.

In ogni caso, ciò che appare evidente sin da ora e che influenzerà, in un certo senso, sia la legislazione immediatamente successiva che le rispettive riforme, è l'utilizzo univoco del termine cittadinanza, a dispetto del termine maltese "nazzjonalità", nozione spesso omologata ma non esattamente coincidente. Questa distinzione, non superata in alcune leggi e Costituzioni europee, ha certamente lo scopo di non confondere l'interprete e l'operatore del diritto nella definizione e nell'applicazione delle norme. Tuttavia, non riscontriamo nella Costituzione in esame una definizione dei due termini: quando ci si riferisce alla nozione di nazionalità, nella legislazione vigente, il termine «è usato in un modo non tecnico e generico per indicare la provenienza di una persona piuttosto che uno status che conferisce diritti legali specifici» (Buttigieg, DeBono 2015, 2).

2. La legge sulla Cittadinanza e le prime modifiche del 1989

Le previsioni costituzionali sono state prontamente integrate con l'approvazione del *Maltese Citizenship Act del 1965* (Atto XXX, oggi Capitolo 88 delle Leggi maltesi) sull'acquisizione, perdita e rinuncia alla cittadinanza di Malta e a scopi accessori o connessi con le suddette questioni. Il testo di questo provvedimento si suddivide in cinque parti ed

levato una discriminazione per ragioni di sesso nel caso di specie, rilevando un trattamento iniquo se raffrontato con quanto riservato alle donne straniere che sposano cittadini maltesi di sesso maschile o quello previsto per i cittadini maltesi di sesso maschile che sposano donne straniere.



ha lo scopo di raccogliere al suo interno tutti i criteri e le procedure a cui la Costituzione fa riferimento e a cui la previsione legislativa da seguito. Non a caso, nei primi due articoli del testo sono presenti alcune precisazioni circa la portata terminologica utilizzata dal legislatore e i suoi legami con gli articoli del Capitolo III della Costituzione (artt. da 22 a 31) così come i richiami all'interpretazione generale previsti dall'art. 124.

Nella sua prima versione, la Legge del 1965 stabilisce il procedimento per l'acquisto della cittadinanza attraverso la registrazione e la naturalizzazione. Questi due meccanismi, che rimarranno alla base delle scelte legislative anche a seguito dei numerosi emendamenti al testo originario, adottano un trattamento più favorevole verso quei soggetti che provengono dai territori del Commonwealth, poiché riservano ad essi il privilegio di poter richiedere la cittadinanza su istanza dell'interessato dopo cinque anni di residenza previa nel territorio; per tutti gli altri stranieri, il periodo ha una maggiorazione di un anno e vi possono accedere per naturalizzazione. Tale regolamentazione è stata poi integrata dall'*Immigration Act* del 1970, che stabilisce per la prima volta un regime generale di controllo dei flussi nel Paese.

Quasi contestualmente, il 13 dicembre del 1974 il Paese compie il suo passo più grande, trasformandosi definitivamente in Repubblica e dotandosi, per questo motivo, di mezzi capaci di dare maggiore slancio al nuovo assetto giuridico e legislativo. Per questo motivo, ha inizio un'opera costante di riforma, che tocca lo stesso Titolo III della Costituzione, influenzando inevitabilmente anche la legge sulla cittadinanza e il regime generale sull'immigrazione. Gli interventi sono avvenuti tutti nello stesso periodo, a partire dall'adozione degli atti XXIII, XXIV e XXV del 1989: *in primis*, viene riconsiderata la politica sino ad allora adottata



per la doppia cittadinanza, dando modo a tutti i soggetti nati nel territorio dello Stato (allontanatisi per un periodo non maggiore di sei anni) di conservare il titolo acquisito. L'art. 27(3) della Costituzione è stato emendato proprio per consentire agli emigrati di origine maltese di continuare a godere della doppia cittadinanza, a condizione che il Paese di cui erano diventati cittadini successivamente consentisse a sua volta il riconoscimento di un doppio titolo. Tuttavia, non viene fatta menzione alcuna circa la possibilità di estendere il diritto di suffragio e gli altri diritti connessi a coloro che non posseggono la residenza stabile nel territorio dell'isola (es. cittadini residenti all'estero).

Attraverso queste riforme, è stata maggiormente favorito l'iter di acquisizione della cittadinanza per discendenza (*ius sanguinis*) permettendo, anche in virtù della già citata giurisprudenza costituzionale, la trasmissione anche alle donne, madri di soggetti nati in territorio straniero. Dall'entrata in vigore di questi emendamenti, nell'agosto 1989, una persona nata a Malta è in grado di acquistare la cittadinanza maltese solo se almeno uno dei genitori è un cittadino dello Stato, oppure vi è nato, ovvero è emigrato e gode delle libertà garantite dall'art. 44 della Costituzione. Anche la giustizia Costituzionale ha cercato di sanare alcune situazioni giuridiche considerate discriminatorie e poco coerenti con il resto della legislazione vigente: i giudici supremi si sono espressi più volte circa l'equiparazione, già affrontata nel citato caso *Stoner*, tra i diritti per i coniugi stranieri di cittadini maltesi e l'acquisto della cittadinanza in seguito ad una adozione.

Ciò che il testo di riforma del 1989 abbandona definitivamente è la relazione di maggior favore per i nazionali provenienti dai territori del Commonwealth o di origine britannica. In effetti, con questa modifica si estende la naturalizzazione a chiunque abbia risieduto nella Repubblica di Malta



per almeno cinque anni. Dunque, gli emendamenti del 1989 alla legge sulla cittadinanza estendono la naturalizzazione a chiunque sia discendente di una persona nata a Malta, ovvero sia cittadino di uno Stato diverso da quello in cui risiede o, come avviene in molti ordinamenti in questa epoca, gli sia impedito il mantenimento della nazionalità nel Paese d'origine.

Queste prime modifiche al regime generale della Cittadinanza hanno contribuito ad uniformare la legislazione maltese agli standard internazionali in materia, superando determinate situazioni ritenute in contrasto con gli standard relativi alla protezione dei diritti umani. Per altri versi, anche in virtù dei cambiamenti socio-politici avvenuti dopo il 1987 e la progressiva affermazione della forma repubblicana, le scelte di ammodernamento di questo istituto hanno superato le posizioni restrittive originarie e la diversità di trattamento in base alla nazionalità, ereditate dall'esperienza maltese all'interno dell'impero britannico. In ogni caso, proprio in questa fase constatiamo quelle che poi saranno le principali linee guida della legislazione contemporanea, vale a dire un maggior privilegio nei confronti della naturalizzazione e l'accettazione consueta di un doppio titolo di cittadinanza. Certamente, un gran rilievo assume il trattamento riservato in questa fase ai soggetti minori nati all'estero, seppur nella sua interrelazione con la discendenza di sangue.

3. Le fasi di ammodernamento della cittadinanza: le riforme del 2000 e del 2007

L'intento regolativo e di apertura manifestato negli anni precedenti ha ricevuto una maggiore razionalizzazione nel periodo che va dal 2000



al 2007. Questo lasso di tempo è stato necessario per adeguare l'ordinamento maltese, non solo alle tendenze mutate sia a livello internazionale che europeo, bensì per correggere e interpretare correttamente alcuni istituti che alla cittadinanza sono collegati e che sono direttamente connessi alla portata dei flussi migratori.

Gli atti III e IV del 2000, infatti, da un lato favoriscono ancor di più quel mutuo riconoscimento che ormai viene consentito dalla legislazione rispetto all'acquisto di un doppio titolo da parte del soggetto, sia esso nazionale che straniero. Dall'altro lato, invece, viene maggiormente regolamentata l'intera materia e la titolarità stessa della cittadinanza per registrazione, in particolar modo per coloro che intendono richiedere il titolo in quanto coniugi di un cittadino maltese: all'automaticità precedentemente prevista, viene sostituito un procedimento più ponderato. Gli artt. 4 e 6 della Legge, così come riformati, riconoscono il diritto allo *status civitatis* del coniuge dopo cinque anni dall'avvenuta unione e conseguente richiesta di registrazione.

Tutti questi importanti cambiamenti sono stati necessari anche al fine di dotare il testo normativo di maggiore automatismo rispetto alle previsioni contenute inizialmente nella Costituzione. La Carta costituzionale, infatti, si limita a contenere solamente i principi generali (art. 22) riservando al *Citizenship Act* del 1965 la regolamentazione più dettagliata. Questa serie di modifiche, che hanno ricevuto un impulso dallo stesso potere esecutivo, è stata accompagnata dall'elaborazione di un Libro bianco sulla proposta di modifica delle leggi sulla cittadinanza e sull'immigrazione, presentato dal Primo ministro (Buttigieg 2009, 386).

In concreto, il godimento della doppia cittadinanza viene esteso, diventando una regola per tutti i cittadini maltesi. Dalla disciplina del



1989, infatti, si evince che questa situazione giuridica sia riservata solo ad alcuni soggetti capaci di rispettare specifici requisiti già citati. Tale estensione, invece, contempla addirittura il cumulo di uno o più titoli aggiuntivi e discende dall'applicazione del combinato disposto degli artt. 2 Cost. e 7 della Legge sulla cittadinanza. L'opera di riforma interessa anche coloro che sinora erano coperti dal cd. obbligo di opzione, vale a dire i soggetti minori di età e gli stranieri che avevano già acquisito lo *status* per registrazione. Nel caso dei primi, la legge precedente obbligava i soggetti a scegliere quale titolo mantenere entro il compimento del diciannovesimo anno; tale obbligo, con la riforma del 2000, decade e garantisce il mantenimento di entrambe le situazioni giuridiche acquisite. Nel caso degli stranieri, parimenti, è autorizzata la registrazione senza dover optare per una delle cittadinanze.

Il fatto normativo di maggiore interesse riguarda la natura delle prerogative contenute nel documento di riforma, poiché ad esse viene riconosciuto un carattere retroattivo: coloro che sono stati costretti a perdere la cittadinanza in seguito ai dettami di legge precedenti, sono considerati cittadini maltesi, a condizione che abbiano totalizzato un periodo di soggiorno nel Paese di almeno sei anni. Di conseguenza, anche coloro che hanno perso la cittadinanza a causa di un loro soggiorno all'estero, la riacquistano in virtù di quanto stabilito dal novellato art. 9 del *Citizenship Act*; in tutti gli altri casi, il soggetto può accedervi attraverso il meccanismo della registrazione, per come previsto dall'art. 8 della stessa legge. Allo stesso tempo e sulla scorta di questi cambiamenti, viene definitivamente sanata la situazione giuridica di tutti coloro che sono nati tra il 21 settembre 1964, ovvero la proclamazione dell'indipendenza e l'1 agosto 1989: questi soggetti vengono autorizzati alla registrazione come



cittadini maltesi, indipendentemente dal fatto che essi risiedano o no nel territorio dello Stato e con possibilità di conservare l'eventuale doppia cittadinanza.

Infine, merita di essere menzionata la fattispecie prevista dall'art. 9 della Legge, così come riformato dall'organo legislativo. Il suddetto precetto disciplina la condizione giuridica di tutti quei soggetti che, ritrovati nel territorio dell'isola, vengono considerati orfani o abbandonati alla nascita. Il testo riformato nell'89 rende necessaria la determinazione della nazionalità dei genitori perché i nati siano considerati meritevoli del titolo di cittadino. Tuttavia, questa previsione avrebbe senz'altro causato l'emergere di numerosi casi di apolidia. Pertanto, la riforma del 2000, con l'articolo sopra citato, garantisce lo *status* anche a questi soggetti, in ottemperanza al diritto internazionalmente garantito ad avere una cittadinanza.

Dopo questa stagione di riforme, come è noto, il Paese si è preparato ad affrontare il passo politico-istituzionale più importante della sua storia dopo l'indipendenza. Con l'allargamento del 2004, Malta è entrata a far parte come Stato membro dell'Unione europea. Il 16 aprile 2003, ad Atene è stato firmato il cd. trattato di adesione tra gli allora 15 membri UE ed i 10 Paesi aderenti. Questo passaggio ha generato, senza dubbio, un impatto maggiore su alcuni dei principali regolamenti già adottati dall'UE, più che sugli ordinamenti in questione. Si pensi, tra i tanti esempi possibili, al meccanismo di voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dell'Unione europea. Il trattato di Atene è stato ratificato in tempo dal "gruppo dei dieci" ed è entrato in vigore l'1 maggio 2004.

Rispetto al tema della cittadinanza, l'ingresso di Malta tra i membri dell'UE non ha comportato repentine modifiche, probabilmente per la



progressiva apertura alla libera circolazione e l'adozione tardiva (solo nel 2008) della moneta unica. In concomitanza con quest'ultimo passo verso la piena integrazione nell'UE avremo un'altra ondata di riforme, inaugurate proprio dall'atto X del 2007. Le riforme sono ancora più sostanziali, seppur qualcuna nel solco dei progressi già avviati attraverso gli emendamenti precedenti.

Un caso peculiare è rappresentato, ancora una volta, dai minori nati all'estero e verso cui le riforme precedenti avevano già allargato il *corpus* dei diritti. In questo caso, il motivo che ha ispirato l'opera di ulteriore modifica del legislatore è stato dettato da connotazioni puramente inerenti all'ambito dei flussi migratori, vale a dire alla corposa presenza di cittadini stranieri di origine maltese all'estero. Come è stato già detto, la legislazione dell'isola in materia si è sempre caratterizzata per il suo approccio misto, con una componente principale che predilige l'acquisto per discendenza, con l'influenza costante anche di meccanismi di *ius soli*. In virtù di questa maggiore rilevanza dello *ius sanguinis*, gli emendamenti del 2007 estendono la doppia cittadinanza anche alle seconde e terze generazioni di minori stranieri: il requisito dello *ius soli*, infatti, è stato ritenuto iniquo verso coloro che continuano a non poter avere diverso accesso al titolo di cittadino maltese. Pertanto, chiunque possa vantare in linea diretta una discendenza maltese, vale a dire un ascendente nato a Malta o un genitore già nazionale, ha accesso allo *status civitatis* in regime di uguaglianza con quanti già ne hanno beneficiato dello stesso statuto in seguito alla riforma del 2000. In base al novellato art. 5 della *Citizenship Act*, i nati al di fuori dell'isola, a partire dalla data dell'indipendenza, hanno il diritto di richiedere la registrazione come cittadini, sempre che possano dimostrare attraverso prove documentali



che sono i diretti discendenti di un ascendente maltese nato a Malta da un genitore nato anch'esso sull'isola. In questo senso, è molto importante che la linea di ascendenza sia attiva, ovvero che i legami parentali da cui il soggetto fa risalire il vincolo siano effettivamente in possesso di un titolo *pleno iure*. In ogni caso, se uno qualsiasi di questi ascendenti aventi diritto alla cittadinanza maltese è deceduto prima dell'1 agosto 2007 o se un genitore muore entro tre anni da tale data senza richiedere la cittadinanza, si ritiene che il richiedente possa acquisirla ugualmente (nelle more di questa disposizione) attraverso la discendenza generazionale che, nei suddetti casi, non sarebbe considerata interrotta.

Un ulteriore emendamento - il terzo del testo in commento - è stato discusso e ritenuto necessario per sanare una vecchia e ripetuta anomalia che riguarda coloro che hanno acquisito la cittadinanza maltese in quanto nati all'estero prima della data dell'indipendenza, ma ritenuti meritevoli in quanto cittadini del Regno Unito o del Commonwealth, a patto che avessero un ascendente di linea retta già in possesso del titolo. In questi particolari casi, coloro che non posseggono questo requisito di parentela, avrebbero dovuto attendere cinque anni, al fine di poter soddisfare il particolare requisito di residenza previa. L'opera di riforma del 2007, modificando l'art. 3 del *Citizenship Act*, contribuisce a rimuovere questo requisito previo e autorizza, *de facto*, tali persone a chiedere una registrazione come cittadini maltesi. Va detto, in ogni caso, che quanto già sancito dal primo emendamento, che riguarda l'estensione della doppia cittadinanza per la seconda e le successive generazioni, copre anche questi soggetti nati all'estero prima della data dell'indipendenza.

Un'analisi più approfondita è necessaria per ciò che concerne il secondo emendamento, soprattutto perché costituisce la prima introdu-



zione di modifiche che saranno molto influenti sugli sviluppi legislativi futuri, sul modo di intendere la cittadinanza nell'ordinamento maltese e, ancor di più, rispetto al potere di naturalizzazione conferito al Primo Ministro. Come è noto, quest'ultima facoltà, presente tra l'altro anche nell'ordinamento di altri Stati membri e relegato alla volontà del Capo dello Stato, è fortemente discrezionale: nella sua eccezionalità, consente proprio ad un'alta autorità di concedere (non già di riconoscere) lo *status civitatis* a taluni soggetti in possesso di altrettanti meriti (e non prerequisiti).

Nel caso di specie, è quanto prevede il secondo emendamento entrato in vigore il 6 luglio 2007, che opera un'eccezione alla regola secondo cui un coniuge di un cittadino maltese può acquisire la cittadinanza solo cinque anni dopo il matrimonio. Il nuovo testo dell'art. 10 prevede, infatti, che il Primo Ministro possa, mediante una nota pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, autorizzare il Ministro competente a concedere un certificato di naturalizzazione al coniuge di qualsiasi cittadino di Malta, senza che ad egli siano richiesti requisiti di residenza previa, sempre quando il coniuge o il suddetto cittadino abbia reso servizi eccezionali allo Stato maltese o all'umanità. Il potere di naturalizzazione, infine, può essere utilizzato anche per includere nel popolo della Nazione anche i genitori di quei soggetti, minori di età, nati nel territorio dello Stato prima del 1989, che hanno mantenuto una residenza stabile per almeno quindici anni.

In effetti, la legge sulla cittadinanza per Malta ha rappresentato, almeno sino al periodo descritto, un metodo di inclusione, seppur frammentata e dilazionata nel tempo, e rivolta a numerose tipologie di soggetti. Se da un lato, si nota un atteggiamento più precauzionale, che può



dirsi concluso con l'azione di riforma del 2000, dall'altro lato vi è un uso sempre meno velatamente politico di questo istituto che, come si avrà modo di discutere nei passi successivi, sarà utilizzato anche come strumento di attrazione e di regolamentazione di specifici flussi di migrazione economica.

4. L'introduzione di una *cash-for-citizenship*: l'IIP nella riforma del 2013

Negli ultimi mesi del 2013, il governo di Malta ha annunciato la creazione di un Programma per gli investimenti (IIP) al fine di attrarre qualunque soggetto fosse interessato a realizzare un impegno economico, più o meno duraturo, nel sistema finanziario del Paese. Tale scelta, evidentemente dettata dalle condizioni di crisi economico-finanziaria, ha influenzato anche l'ambito della cittadinanza, incrementandone alcuni aspetti che, nelle passate riforme, rimanevano residuali o connotate da un carattere di eccezionalità. Il meccanismo con cui si è scelto di emendare la regolamentazione vigente è stato il medesimo, ovvero attraverso l'approvazione del *Act XV* del 2013, quale testo di riforma che, stavolta, è stato accompagnato dalla *Legal Notice* n. 450 e dal regolamento attuativo di un *Individual Investor Programme* of the Republic of Malta (da ora, IIP). Certamente ispirato da una manovra socio-economica, l'impianto legislativo fa perno proprio su quella libertà di naturalizzazione a cui faceva riferimento la riforma del 2007. Per incardinare questa prerogativa, destinata a coloro che contribuiscono allo sviluppo economico dell'isola di Malta (art. 3 dell'IIP), è stata incoraggiata la previsione di una *fast-*



track naturalization per tutti i titolari di un investimento, con la possibilità di includere tra i beneficiari della suddetta misura anche i familiari diretti e i minori a carico.

Al di là delle soglie di spesa annunciate nel primo disegno di riforma, questa misura comporta un'ampia discrezionalità da parte del Ministero degli interni nel concedere il titolo di soggiorno e una evidente scarsità di pre-condizioni per i potenziali richiedenti. Le autorità maltesi hanno successivamente deciso di esternalizzare la gestione amministrativa del procedimento ad una agenzia governativa (*Identity Malta Agency*), riservandosi la mera soprintendenza nel procedimento. Questa agenzia, in effetti, è stata istituita attraverso la *Legal Notice* n. 269 del 2013 ed è di competenza del Ministero degli Interni. Tuttavia, l'organismo viene agevolato da un'altra entità, che ha una personalità giuridica separata. Si tratta, nello specifico, della Società *Henley & Partners*, una *Law firm* internazionale specializzata in programmi di cittadinanza, che assume il ruolo di esclusività nel *IIP Process* ed è responsabile della promozione e dell'elaborazione delle domande.

Il Parlamento europeo ha risposto con preoccupazione a questi eventi, avvertendo indirettamente la Commissione che «queste forme di ottenimento della cittadinanza maltese, [...] compromettono il concetto stesso di cittadinanza europea» (Risoluzione 2013/2995, p. 1) fornendo, così, una base su cui iniziare i negoziati tra l'organo centrale europeo e il governo de La Valletta. Da qui, la seconda proposta modifica contenuta nella L.N. 47/2014 che, per la prima volta, è stata frutto di una vera e propria negoziazione con gli organi di Bruxelles: il secondo pacchetto di emendamenti, infatti, introduce una prova di residenza di almeno 12 mesi nel territorio dello Stato, che conferisce l'accesso alla particolare



forma di naturalizzazione. Tale requisito non era richiesto per l'accesso alla cittadinanza dello Stato nel disegno originale. A ciò si aggiunga che le istanze, essendo concesse direttamente attraverso una prerogativa dell'esecutivo, non sono appellabili, né suscettibili di modifica in seguito ad un diniego, restando solo al Ministero competente o all'autorità preposta la responsabilità del procedimento. (De Bono 2013, 6).

I soggetti che beneficiano di questa misura - va specificato - assumono in sé una posizione giuridica assai più vantaggiosa rispetto ad altre e similari categorie di stranieri ammessi nel territorio dello Stato. Si pensi, tra gli altri, ai titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, che sono *de facto* esclusi da tutto un catalogo di diritti che, al contrario, sono riconosciuti a questi soggetti. Si pensi, tra gli altri, ai diritti elettorali o alla larga cerchia di diritti accessori derivanti dalla cittadinanza dell'Unione europea. Rispetto a quest'ultimo punto, il caso maltese accende i riflettori su una frontiera che, a nostro modesto avviso, risulta - *sic stantibus rebus* - invalicabile per l'Unione: la decisione degli Stati Membri di considerare la cittadinanza Ue come accessoria non combacia con un altrettanto meccanismo di armonizzazione delle leggi nazionali; questa tendenza, più volte auspicata dagli organismi europei, lascia ancora aperti alcuni "spazi" che rende difficile l'adeguata dialettica tra beneficiario di diritti e titolare di precisi doveri. In tal senso, il caso maltese approfitta di questa mancanza di uniformità tra gli ordinamenti che, come nell'esempio in questione, può rivelarsi creativa (Margiotta 2014, 137).

Questa misura, abbastanza controversa ma non unica nel suo genere, almeno nel panorama del Vecchio Continente, costituisce per l'ordinamento di riferimento un'evoluzione di quel concetto della citta-



dinanza inizialmente implementato che, a nostro avviso, ne modifica i contorni e la natura stessa di quanto previsto dal legislatore del 1965 e che, in un certo modo, non era stato mai tradito dalle riforme successive. Si tratta, infatti, di una visione assai estensiva della naturalizzazione, con ricadute assai rilevanti anche sul piano del principio democratico e di pari trattamento dello straniero. Del resto, la dottrina è stata sempre concorde nell'affermare che «la mutevolezza della categoria della cittadinanza [...] è data dal fatto che è tramite quest'espressione che si tende a richiamare il rapporto giuridico fondamentale che lega l'individuo [...] sia all'ordine politico, sia all'ordine sociale» (Azzariti 2011, 1). Tuttavia, la concretezza del vincolo non deve mai oltrepassare l'eccessiva discrezionalità e la poca trasparenza, poiché costituirebbe il rischio che una «marketable commodity» (Bauböck 2014, 5) possa alterare la natura di un determinato status giuridico.

5. Le ultime modifiche e le tendenze future nell'ordinamento maltese

Malta è uno dei Paesi membri geograficamente più piccoli ma anche con maggiore valor strategico per l'Unione europea. *In primis*, per la sua economia e la sua posizione e, in secondo luogo, per il ruolo che può giocare nella gestione dei flussi migratori e nella difesa dei confini esterni dell'Unione. Si è cercato, seppur non in maniera esaustiva, di dimostrare come il tema della cittadinanza ha svolto un ruolo cruciale nell'affermazione della Repubblica maltese, sin dalle prime fasi successive all'indipendenza del 1964. In realtà, se volessimo disegnare una parabola che riassume lo sviluppo normativo, ci renderemmo conto ben



presto che le tappe caratterizzanti la riforma del *Maltese Citizenship Act* non si distribuiscono su una linea sempre crescente. Nella fase iniziale, infatti, il legislatore nazionale si è maggiormente preoccupato di controllare l'accesso al territorio e di forgiare un proprio modello di cittadinanza che, per l'epoca storica e le necessità demografiche, manteneva al di fuori di questo istituto una gran parte della popolazione.

La *vis* riformista del 1989 e del 2000, invece, ha risentito inevitabilmente dell'apertura da parte dell'ordinamento alla comunità internazionale. Grazie all'opera costante ed interpretativa della giurisprudenza, la cittadinanza maltese ha assunto connotazioni più simili ai trend del contesto di riferimento ed ha sopperito, seppur in parte, a mancanze circa la condizione giuridica di alcuni soggetti (es. coniugi, minori) che restavano ancora penalizzati nell'accesso. In tal senso, l'utilizzo del meccanismo di registrazione ha sempre rappresentato una possibile via di inclusione all'interno della schiera dei soggetti meritevoli; ciò nonostante, si è resa necessaria un'ulteriore opera di "ammodernamento" avvenuta nel 2007, che ha decretato anche il definitivo passaggio ad un sistema misto, con il progressivo utilizzo dello *ius soli* solamente per alcuni casi concreti. Si può affermare, pertanto, che dopo questo periodo, la cittadinanza maltese ha guadagnato quell'alto grado di incisività che verrà, in un certo senso, confermata anche dall'utilizzo sempre più evidente del potere di naturalizzazione da parte dell'esecutivo.

Questa tendenza la riscontriamo, altresì, nelle ultimissime modifiche entrate in vigore lo scorso 24 novembre, con l'atto XXVI del 2017: questa proposta modifica ulteriormente il testo dell'art. 10 e 21 della Legge generale, garantendo il diritto di presentare un'istanza di cittadinanza per una persona che sia in possesso dei requisiti anagrafici ma non delle



piene capacità mentali. Tale richiesta deve essere autorizzata da una *Civil Court* (giurisdizione volontaria); la suddetta Corte dovrà valutare i requisiti di legge, appurando che la domanda sia presentata nel reale interesse del soggetto. Questa serie di emendamenti, votati con l'appoggio dell'intero parlamento, contribuisce senza dubbio a rendere maggiormente fruibile e esteso il fascio dei diritti di cittadino, ampliando la schiera dei soggetti titolari.

Qualche considerazione, tuttavia, va fatta circa l'intenzione manifestata dall'organo esecutivo nel proseguire con strumenti di naturalizzazione attraverso una nuova versione dell'IIP. Il governo de La Valletta giustifica questo atteggiamento con la sempre più alta diffusione di questi meccanismi all'interno dell'Ue (es. Bulgaria, Austria, Cipro) ribadendo la grande attenzione messa in atto dalle autorità competenti, seppur nell'esercizio di un potere discrezionale, nella selezione dei soggetti.

In ogni caso, gli organi comunitari allo stato attuale non dispongono di un reale potere che possa dissuadere o correggere un atteggiamento simile relativo alla concessione della cittadinanza da parte di uno Stato membro. Quest'ultima potestà, infatti, rimane in capo ad ogni Paese, quale unico titolare nel determinare quale siano i requisiti per l'accesso sul proprio territorio. Ciò nonostante, appare alquanto rischiosa la scelta maltese, poiché sembrerebbe che tenti di elevare il concetto di investimento a criterio di *genuine link* con il territorio (nell'accezione data dal noto caso *Nottebohm, Liechtenstein c. Guatemala*, del 1955). A tal proposito, vale la pena ricordare che la titolarità di diritti (inclusi quelli di natura europea) non possono essere vincolati a ragioni di fabbisogno economico, difficilmente assimilabili – a sommosso parere di chi scrive – alle condizioni costitutive di un principio di solidarietà nazionale.



6. La peculiare situazione cipriota: considerazioni preliminari

Cipro è la terza isola per estensione all'interno del Mediterraneo. Proprio come i territori sinora analizzati, la sua peculiarità è proprio la sua posizione geografica: dal 2004, l'isola è formalmente membro dell'Unione europea, pur essendo a pochi chilometri dal cd. Vicino oriente. Peraltro, è proprio la sua speciale posizione geo-politica che ha determinato il relativo sviluppo socio-culturale e l'evoluzione giuridico-amministrativa. Potremmo affermare, sin da ora, che si tratta di un ponte (forse, anche più della vicina Turchia) tra la tradizione europea e il continente asiatico. Anche per questi motivi, non è possibile determinare una *policy* univoca sulla cittadinanza, se non altro prima della sua indipendenza (Trimikliniotis 2010). Al contrario, è più opportuno tentare di ricostruirne le prassi che ne hanno ispirato il regime attuale. Senza per questo voler descrivere l'intera evoluzione storica del Paese, vale la pena ricordare ai fini della nostra analisi che Cipro è diventata una Repubblica indipendente nel 1960. Negli anni post-coloniali, si è consumato un conflitto interno, seguito da un costante intervento straniero a supporto di entrambe le fazioni dell'isola. Nel 1974, con un pretesto è stata portata a termine una occupazione da parte dell'esercito turco, dalla quale ne è derivata una suddivisione territoriale dell'isola che sostanzialmente si è protratta sino ai tempi odierni (Hitchens 1997).

La zona di influenza turca occupa, ancora oggi, il 34% del territorio dell'isola; la parte meridionale del paese è, invece, divisa in sei distretti. I tentativi di risolvere il problema territoriale di Cipro sono di fatto ancora in corso, sin dal concreto rilancio avuto nel 2008: in questa fase, infatti, è stata lanciata l'ipotesi di una federazione bi-zonale e bi-comunitaria, do-



tata di una unica sovranità, un solo territorio e, quindi, una sola cittadinanza. Sfortunatamente, questi tentativi non hanno avuto mai seguito, anche per via delle rivendicazioni portate avanti dalla *Repubblica turca di Cipro del Nord* (TRNC), che a livello internazionale è uno stato auto-proclamato e riconosciuto solo dalla Turchia. Sin dal 2013, sono stati celebrati numerosi incontri, sotto l'egida europea e in virtù di una mediazione da parte delle Nazioni Unite. Nel luglio del 2017, nella cittadina svizzera di Crans-Montana, il segretario generale dell'Onu, Antonio Guterres, ha annunciato il fallimento dell'ultimo *round* di negoziati per la riunificazione. Pertanto, quest'isola, che è stata colonia britannica dal 1878 al 1959, vive ancora in un limbo socio-politico che ne ha caratterizzato, senza dubbio, anche l'evoluzione giuridica. Da qui, l'estrema cautela nel parlare di *status civitatis* in un luogo dove, ad oggi, sussiste ancora la cosiddetta "linea verde" che attraversa Nicosia (Lefkosa, per i turco-ciprioti) e che non divide in due solo la capitale, bensì un intero territorio.

La questione della cittadinanza è, quindi, una componente assai rilevante del "problema di Cipro", specie se incastonata nello scenario storico e politico-sociale dell'isola e nella travagliata evoluzione del Vicino Oriente. Per ciò che concerne la nostra analisi, vale la pena assumere sin da ora la centralità della cittadinanza, quale motore del dibattito politico, a partire già dal *referendum* sul piano di divisione proposto dalle Nazioni Unite nell'aprile 2004. Senza dubbio, in questo istituto si intravede la ricerca di una legittimità, considerata prioritaria per il controllo dello Stato o, per così dire, di parte del territorio. In questo conflitto, le due anime territoriali (i greco-ciprioti e i turco-ciprioti) hanno sempre perseguito due distinti obiettivi: da un lato, l'ideale di *ένωσις* (l'unione con la Gre-



cia) e dall'altro l'obiettivo di *taksim* (partizione). Pertanto, il concetto stesso di cittadinanza non assume solo un profilo etnicamente orientato nella Costituzione, bensì diventa una questione fortemente controversa tra greci e turchi, acquisendo forti connotazioni identitarie (Bozkurte, Trimikliniotis 2012). È ciò che si desume dall'articolo 2, così come dall'art. 198 della Costituzione, che ne dà maggiore rilevanza. Al contrario, quindi, dell'esempio maltese, questo ordinamento ci costringe ad utilizzare un metro di misura da utilizzare con cautela, con lenti nitide, culturalmente e storicamente polarizzate. Vista l'estrema complessità, ci limiteremo ad analizzare la legislazione vigente, non solo per sottolineare possibili linee di continuità con quanto già visto sinora, bensì per cercare di carpirne gli sviluppi futuri.

7. L'acquisizione della cittadinanza cipriota nel regime vigente

Il *Cyprus Annexation Order-in-Council* del 1914 stabilisce l'annessione di Cipro al Regno Unito. Il particolare *status* riservato a questi territori ha reso vigente, in questo lungo periodo, la legge sulla cittadinanza britannica del 1948. All'indomani dell'indipendenza, ottenuta con il Trattato di Zurigo del 19 febbraio 1959 ma effettiva l'anno successivo, il regime generale è stato sostituito dall'entrata in vigore di un Testo costituzionale riformato e dal c.d. *Trattato di istituzione*, in vigore grazie al corrispettivo *Trattato di Alleanza* e ad uno specifico *Trattato di Garanzia*, che ha reso più agevole la transizione giuridica. In particolare, l'articolo 198 della Costituzione della Repubblica di Cipro e il conseguente "Allegato D" al Trattato di istituzione, annesso ad essa, regola i criteri essenziali della



cittadinanza per ciò che concerne il riconoscimento e la titolarità. In effetti, è proprio questa parte che disciplina in maniera assai dettagliata i metodi di acquisizione e distingue la varietà dei soggetti, come una linea guida per l'intera legislazione di riferimento (Tornaritis 1982, 33).

All'indomani dell'indipendenza e in conseguenza della peculiare presenza etnica sull'isola, l'articolo 195 della Costituzione ha codificato il principio generale di diritto internazionale per cui tutti i residenti che abitano nel territorio coloniale, per successione, hanno diritto ad acquisire automaticamente la cittadinanza della nuova Repubblica (Loizou 2001, 441). Dal canto suo, l'articolo 198, paragrafo 1, lettera b) della Costituzione stabilisce che «chiunque sia nato a Cipro, a partire dalla data di entrata in vigore della Costituzione, diventa un cittadino della Repubblica se in tale data il padre è diventato anch'egli cittadino della Repubblica» o per quanto sancito dall'allegato D.

Anche nel caso di Cipro, le fasi scaturite dall'implementazione di un regime repubblicano e la conquista dell'indipendenza, hanno influito sull'assetto legislativo relativo alla cittadinanza. La prima disciplina generale è affidata alla Legge sulla Cittadinanza n. 43 del 1967². A prescindere dalle numerose integrazioni, l'opera del legislatore appare orientata, sin da subito, verso una razionalizzazione della materia, con interventi tesi a riordinare le disposizioni anche per quegli ambiti considerati inerenti e affini alla materia. Di particolare rilievo, ad esempio, quanto previsto dalla Legge n. 141(I)/2002 che ha unificato tutte le disposizioni

² Così come emendata dalle leggi n. 1/72, 74/83, 19(I)/96, 58(I)/96, 70(I)/96, 50(I)/97, 102(I)/98, 105(I)/98, 65(I)/99, 128(I)/99, 168(I)/2001.



riguardanti l’inserimento delle nascite e dei decessi, il censo dei residenti, la lista degli elettori e la registrazione dei cittadini. Il Testo, di recente, ha subito ulteriori modifiche ma non per ciò che concerne l’acquisto e la perdita dello status di cittadino. Pertanto, la legislazione vigente è solo integrata da quanto già stabilito a livello costituzionale e, soprattutto, dal suddetto Allegato D. Alcune situazioni giuridiche, poi, vengono stabilite a livello regolamentare.

Nell’ordinamento in esame, il legislatore ha optato per un sistema misto, rendendo possibile l’acquisizione sia per discendenza che per nascita. Tuttavia, l’impatto dello *ius sanguinis* nei meccanismi di riconoscimento del titolo di cittadino è assai più rilevante, quasi da essere preminente sulle altre disposizioni. Così come nell’esempio precedente, in ogni caso, è possibile accedere al titolo attraverso la registrazione volontaria, ovvero su istanza dell’interessato e grazie anche a determinati meccanismi di naturalizzazione. Viene fatto salvo, tuttavia, il criterio per cui ogni discendente di cittadino cipriota può sempre richiedere di acquisire lo *status civitatis* nel Paese.

Rispetto, quindi, ai criteri di acquisto e relativamente alla discendenza, viene considerato cittadino cipriota qualunque soggetto nato a Cipro o all’estero, a partire dal 16 agosto 1960. Tale meccanismo dà luogo alla cd. acquisizione automatica. Tuttavia, è necessario approfondire alcune prerogative: al momento della nascita, il soggetto può essere considerato titolare del suddetto *status* anche se solo uno dei genitori sia già cittadino della Repubblica; ciò consente la possibilità di presentare istanza anche a coloro che sono nati dopo l’11 giugno 1999, la cui madre sia già cittadina cipriota al momento della nascita. Nel caso in cui i genitori siano deceduti al momento della nascita, ma entrambi avevano il diritto di acquisire la cit-



tadinanza cipriota, la trasmissione per discendenza sarebbe comunque riconosciuta. Nel caso specifico, poi, di persone residenti in modo permanente in un Paese estero, la discendenza sarebbe negata, a patto che alla nascita il soggetto non sia già meritevole del titolo di cittadino in virtù dei criteri appena espressi. Tuttavia la legge rimane molto vaga sulla possibile procedura di inserimento nei registri statali rispetto a questi esempi.

Per ciò che concerne, invece, la possibilità di accedere alla cittadinanza per registrazione, il ministro proponente può richiederne la concessione per i cittadini del Regno Unito e delle Colonie o di un Paese del *Commonwealth*, di discendenza cipriota, a condizione che abbiano scelto il territorio dello Stato come propria residenza abituale, con un periodo previo di 12 mesi continuativi. Ad essi potrà essere concessa anche in virtù di particolari servizi resi alla Repubblica. In questa determinata categoria rientrano anche coloro che sono coniugi o vedovi di soggetti già cittadini della Repubblica o coniugi di persone che, se non fossero decedute, sarebbero diventate o avrebbero avuto il diritto di diventare cittadini ciprioti. La peculiarità di questa disposizione si riscontra nel periodo di residenza previa e necessaria a presentare l'istanza: in generale, si richiede un periodo di matrimonio di 3 anni, accompagnato da una residenza di 3 anni precedente alla richiesta; nel caso in cui, invece, il cittadino cipriota risieda all'estero, il richiedente deve essere stato sposato con detto soggetto per almeno 3 anni e presentare una lettera di accompagnamento che indichi le ragioni della richiesta. Qualora si voglia ovviare a questa giustificazione, il periodo di matrimonio per i residenti in un altro Paese si estende a 5 anni, sempre che sia presente almeno un figlio a carico. Nel meccanismo di registrazione, tra l'altro, devono essere inclusi, su istanza del tutore, anche i minori di età che non rientrano nei criteri precedenti.



Va precisato che i coniugi di cittadini ciprioti residenti a Cipro possono richiedere la registrazione se soddisfano i requisiti ma sono totalmente dipendenti dall'accordo e dalla firma della controparte autoctona. Inoltre, il diritto dei coniugi dei cittadini ciprioti di accedere per registrazione, anche quando soddisfa i requisiti di legge, è severamente posto al vaglio dalle autorità nel contesto di rigorosi controlli sull'immigrazione³. Tale atteggiamento conferisce alle autorità una notevole discrezionalità amministrativa, sia al fine di evitare l'utilizzo fraudolento di tale istituto, sia nell'esercitare una potestà che la stessa Corte Suprema (casi *Tulin Sabahatin Veysel*, n. 184/2008 del 6/7/2010 e *Ahmad Saeed*, n. 120/2007 del 14/5/2009) ha considerato come inerente alla «sovranità statale» riconoscendo a sé stessa il limite di intervento in queste decisioni che rimangono in capo al potere esecutivo. Su questi punti si basa, a nostro avviso, anche la facoltà di concedere lo *status civitatis* per naturalizzazione, largamente adottata nel sistema cipriota.

8. L'implementazione di un *CypriotScheme for Naturalization of investors*

Così come nell'esempio Maltese, corre l'obbligo di dedicare particolare attenzione al potere di naturalizzazione che la stessa legge sulla cittadinanza conferisce alle autorità dello Stato. In concreto, può presentare

³ A ciò si aggiungano le particolari limitazioni già previste dall'art. 109 della Legge n. 141(1)/2002. Sul punto, cfr. N.Trimikliniotis, *Report on Citizenship Law: Cyprus*, <http://eudo-citizenship.eu>, p.17 ss.



istanza di cittadinanza a Cipro qualunque soggetto intenda: a) risiedere stabilmente nel territorio della Repubblica; b) dimostri di aver risieduto per almeno 12 mesi precedenti al momento della richiesta o, parimenti, abbia prestato servizi alla Repubblica per un periodo antecedente all'istanza compreso tra quattro e sette anni in totale.

Per ciò che riguarda la titolarità, la legge prevede che l'acquisizione della cittadinanza attraverso la naturalizzazione sia accordata anche a studenti, lavoratori autonomi, atleti e allenatori, lavoratori domestici, infermieri e dipendenti che risiedono a Cipro con l'unico scopo di portare avanti una attività lavorativa, siano essi coniugi, figli o soggetti alle dipendenze di altre persone. Per tutti, viene fatto salvo il prerequisite di residenza previa nella Repubblica per un massimo di sette anni, di cui un anno nel periodo immediatamente precedente alla domanda; inoltre, la loro permanenza deve essere continuativa e senza interruzioni. Così come previsto dall'emendamento 70(1)/1996, la cittadinanza può essere concessa, in via eccezionale, anche a persone che hanno offerto servizi molto apprezzati alla Repubblica, indipendentemente dagli anni di residenza.

A dire il vero, da una corretta lettura del testo di legge di rango primario non si denota alcun riferimento alla residenza legale, perlomeno ai fini della naturalizzazione; quanto esposto è frutto anche della prassi amministrativa. L'interruzione della residenza legale, con periodi di soggiorno irregolare, non dovrebbe influenzare l'esito dell'istanza, a condizione che il richiedente sia in possesso del periodo totale di soggiorno legale richiesto dalla legge. Tuttavia, il regime generale della naturalizzazione nell'ordinamento cipriota, attualmente, si basa sul potere discrezionale delle autorità e in particolare sulla discrezione del Consi-



glio dei ministri e del ministro degli Interni. Si tenga conto che, sin dall'entrata in vigore delle modifiche del 30 aprile 2013, tale potestà viene rafforzata con la facoltà per il potere esecutivo di accordare la cittadinanza anche a imprenditori stranieri e investitori che non soddisfano in altro caso i requisiti della legge per la naturalizzazione. Il dispositivo prevede, altresì, che il Consiglio dei ministri informi di tale decisione, presa attraverso lo schema *case-by-case*, la Camera dei rappresentanti.

A tal proposito, si presti attenzione al *Cypriot Scheme for Naturalization of Investors*, che si muove su basi giuridiche assai simili a quelle maltesi. Adottato dal Consiglio dei Ministri il 19 maggio del 2014⁴, prevede una forma accelerata di naturalizzazione con l'investimento in beni industriali, donazioni allo Stato o acquisto di parti immobiliari ma, rispetto al caso precedente, non contempla alcuna necessità di residenza effettiva nel territorio nel suo progetto iniziale. All'incremento delle istanze, tuttavia, è seguita una certa attenzione da parte delle istituzioni comunitarie⁵ che ha implicitamente portato alla modifica di alcune peculiarità nel testo attualmente vigente, seppur non sempre in senso restrittivo.

⁴Cfr. *Scheme for naturalisation of investors in Cyprus by exception*, subsection (2) of section 111A of the Civil Registry Laws 2002-2015. <http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/All/1562764E412F7B6DC2257B80005235CF>

⁵Cfr. *Commission statement* del 15 gennaio 2014, relativo al dibattito nel Parlamento UE su "EU citizenship for sale". Sul punto anche *Answer given by Ms Jourová on behalf of the Commission* del 28 gennaio 2015. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2014-009831&language=EN>



Per questo motivo, il 13 settembre 2016, il Consiglio dei ministri ha approvato un nuovo Programma di criteri finanziari per gli investitori⁶ che desiderano ottenere la cittadinanza di Cipro. Secondo le nuove disposizioni, il soggetto straniero che desidera presentare istanza di naturalizzazione “agevolata” non deve aver riportato condanne penali e potrà candidarsi al procedimento quale già titolare di un permesso di residenza o poiché in possesso di un bene immobile del valore di 500.000 euro. A ciò si aggiunge il rispetto di uno tra i seguenti requisiti: a) il soggetto deve essere titolare di un investimento diretto nel territorio dello Stato per almeno 2.000.000 di euro, che possono essere impegnati in attività residenziali, commerciali, turistiche o nel settore delle infrastrutture; b) il soggetto può, altresì, aver acquisito partecipazioni in società con sede legale nell’isola, in virtù di un investimento minimo di 2.000.000 euro; in questo caso, le attività devono avere una ricaduta diretta nel sistema economico nazionale, ovvero hanno alle dirette dipendenze almeno 5 cittadini di nazionalità cipriota o di uno Stato membro dell’UE, che abbia risieduto legalmente per un periodo continuativo di 5 anni; c) il medesimo volume di investimento può avvenire in fondi alternativi o in titoli societari con quotazione nazionale, ovvero che svolgano un’attività economica sostanziale a Cipro.

Va precisato che il richiedente può anche rispettare in maniera combinata la lista dei criteri appena espressi, purché l’investimento totale abbia un volume pari a 2.000.000 di euro che derivi, ad esempio, dal cu-

⁶ Cfr. *Scheme for naturalisation of investors in Cyprus by exception* con le modifiche del 2016, anche per il nucleo familiare.
<http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/All/36DB428D50A58C00C2257C1B00218CAB>



mulo del prezzo di un immobile e l'acquisto di obbligazioni statali. Tali disposizioni si riferiscono, sempre su istanza dell'interessato, anche ai familiari diretti dell'investitore straniero: ad essi può essere estesa la *fast track Visa* qualora siano proprietari di un bene immobile del valore minimo di 500.000 euro nel territorio dell'isola. Come è evidente, nonostante la presenza di diversi criteri propedeutici all'istanza, anche questa volta viene lasciato ampio margine di esame alle autorità competenti, seppure con maggiore possibilità di definirne i passaggi del procedimento, rispetto al caso maltese.

Entrambe le realtà, in ogni caso, favoriscono una concreta possibilità di adesione del soggetto interessato ad un vero e proprio programma di investimento che si concretizza, *de facto*, con la concessione di una situazione giuridica *pleno iure*, non già del mero titolo di soggiorno (come ad esempio nel caso della Bulgaria). Senza ombra di dubbio, quanto previsto dall'ordinamento cipriota si caratterizza per l'impatto del volume di investimento su altri criteri propedeutici e, a nostro modesto avviso, il sistema *cash-for-citizenship* costituisce l'elemento fondante di questa figura. Trattasi, in entrambe le esperienze, di un vero e proprio *ius pecuniae* (Stern 2011) che pone evidenti interrogativi, specie se messo in relazione con il conseguente usufrutto dei diritti accessori derivanti dalla Cittadinanza europea.

9. Considerazioni a margine delle possibili prospettive di riforma

Nell'ordinamento cipriota, come anticipato, le modifiche al regime generale di concessione e titolarità della cittadinanza sono state molto



circoscritte, sebbene ripetute nel tempo. Ciò nonostante, la cittadinanza ha assunto un ruolo cruciale poiché fortemente intesa in senso etnico-culturale. Proprio per questo motivo, l'impianto generale, benché si avvalga di un sistema misto *tra ius sanguinis* e *ius soli*, predilige il criterio della discendenza come predominante. Tra l'altro, alcune limitazioni sono poste proprio in virtù dei flussi di migrazione interna di cui l'isola è sempre stata scenario.

Da qualche anno a questa parte, tuttavia, i riflettori della comunità internazionale sono orientati su questa realtà poiché, al pari dell'esempio maltese, lo Stato si è fatto promotore di un programma di attrazione dell'investimento privato nel territorio, legandolo al conseguimento del titolo di cittadino. Ancora una volta, le preoccupazioni provengono non solo dal settore finanziario interno, largamente preoccupato per le ricadute economiche a lungo termine, bensì dagli organismi di Bruxelles. Questi ultimi, a ragion veduta, intendono preservare la possibilità di usufruire in maniera diretta di diritti già riconosciuti a coloro che, almeno in via interpretativa, scelgono il territorio di uno Stato membro come residenza abituale e duratura. Difatti, va detto, la cittadinanza dell'UE è essa stessa basata sulla residenza, capace di creare un nuovo rapporto di solidarietà tra gli Stati membri (Sentenza CGUE C-135/08 nel *caso Rottmann*) benché si innesti su meccanismi di riconoscimento di diritto interno. Rispetto a questo punto, va ulteriormente precisato che, all'atto pratico, l'Unione europea non gode dei mezzi normativi necessari per incardinare o correggere determinati utilizzi altamente discrezionali del potere statale di concessione dello *status civitatis* o, per centrare meglio il problema, delle possibili ripercussioni e derive addebitabili alla discrezionalità amministrativa collegata al procedimento di naturalizzazione.



Saggi

A dir la verità, una delle principali storture di questo sistema, risiede nel fatto che questi procedimenti (come già evidenziato per il caso maltese) sono talvolta oggetto di attenzione da parte di società di servizi esterne e difficilmente controllabili dallo Stato. Tra l'altro, come evidenziato più volte dalle autorità cipriote, tali possibilità di acquisizione di una *fast trackcitizenship* vengono intraprese in Paesi dove non è contemplato il regime di doppia cittadinanza, rischiando di compromettere l'integrità dello status legale, a vantaggio dell'impegno economico. Per questo motivo, il governo di Cipro ha annunciato che presto si procederà ad un'ulteriore riforma dello *Scheme of Investor Citizenship*, sebbene difenda la già razionalizzata legislazione vigente, considerata poco permissiva rispetto a quella di altri ordinamenti all'interno dell'Unione europea.

Un ulteriore ragionamento, a questo punto, va svolto in relazione al profilo storico-giuridico di questo istituto. L'impatto della cittadinanza in questo ordinamento statale, ancor di più che in quello maltese, è assai rilevante, specie se considerato alla luce degli ormai sempiterni negoziati per una pacificazione dell'isola. L'elemento etnico è solo uno degli aspetti fondanti, specie da quando Cipro è diventata membro dell'Unione europea e quindi si è naturalmente esposta non solo al patrimonio dei diritti garantiti in seno allo spazio europeo, bensì è diventata soggetto di una più ampia copertura giurisdizionale. Pertanto, ci sentiamo di affermare che, all'interno delle discussioni bilaterali tra le due porzioni di territorio, la cittadinanza può essere un elemento di ragionevole unione, con il rispettivo riconoscimento di uno status che potrebbe portare (sebbene poco auspicabile in tempi brevi) ad un altrettanto disgelo politico. Nel panorama internazionale esistono situazioni simili,



probabilmente dagli esiti ancora più districati dal punto di vista normativo (si pensi al caso di Haiti e della Repubblica Dominicana) che dovrebbero favorire un ragionamento più ampio e propenso alla riforma della cittadinanza in senso inclusivo, seppur etnicamente connotato.

Infine, in una prospettiva *de iure condendo*, vale la pena porre l'accento su un fatto giuridico apparentemente minore ma di estrema rilevanza: tanto Malta come Cipro, sono due isole che condividono un determinato passato e simili prospettive di futuro. A tal proposito, si pensi al ruolo sempre più influente che giocherà la legislazione in tema di cittadinanza di questi Paesi all'indomani del divorzio del Regno Unito dall'Unione europea, avendo i soggetti di nazionalità britannica uno statuto simile a quello di richiedenti "privilegiati", in forza delle rispettive leggi vigenti e in virtù del regime di discendenza più squisitamente storico-coloniale. Da qui, la centralità di due territori che, come ci si propone sin da ora, saranno oggetto di analisi più profonde e complete in futuro.



Bibliografia

Azzariti, G. (2011), *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto Pubblico*, 2.

Bauböck, R. (2014), *What is wrong with selling citizenship? It corrupts democracy!*, in A. Shachar (ed.), *Should Citizenship be for Sale?* Firenze: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Bozkurt, U. & N. Trimikliniotis (2012), *Beyond A Divided Cyprus: A State and Society in Transformation*, New York: MacMillan Palgrave.

Buttigieg, E.n. (2009), *Malta's citizenship law: evolution and current regime*, in B.P. Rainer Bauböck & W. Sievers (eds.), *Citizenship Policies in the New Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Buttigieg, E.n., & D. DeBono (2015), *Country report on Citizenship Law: Malta*, EUDO Citizenship observatory.

DeBono, D. (2013), *Access to the electoral rights*, Florence.

Hitchens, C. (1997), *Hostage to History. Cyprus From the Ottomans to Kissinger* (II ed.), London: Verso.

Loizou, A.N. (2001), *The Constitution of the Republic of Cyprus*, Nicosia: KailaPrinting.

Margiotta, C. (2014), *Cittadinanza europea*, Laterza: Roma-Bari.

Stern, J. (2011), *IusPecuniae. Staatsbürgerschaftzwischenausreichendem-Lebensunterhalt, Mindestsicherung und Menschenwürde*, in J. Dahlvik (ed.), *Migration und Integration. WissenschaftlichePerspektivenausÖsterreich*, Vienna: Vienna University Press.

Tornaritis, C. (1982), *The Law Relating to Government of the Republic of Cyprus*, Nicosia: Cyprus Research Centre.



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno VII, n. 4, 2017

data di pubblicazione: 20 marzo 2018

Saggi

Trimikliniotis, N. (2010), *The Nation-State Dialectic and the State of Exception: Sociological and constitutional Studies on the Euro-Cypriot Conjunction*, Atene: Savalas.

Trimikliniotis, N. (2015). *Report on Citizenship Law: Cyprus*. EUDO Citizenship observatory.



Abstract

The Evolution of Citizenship Laws in Malta and Cyprus: Historical and Law Profiles, Recent Developments

After the 2004 enlargement, Cyprus and Malta have become EU members. Despite the same geography and British colonial past, the development of citizenship in these countries was unique and distinct, even for the different roads that led to independence. This article discusses the evolution of citizenship laws of these legal orders, highlighting the main features and the latest developments.

Keywords: Citizenship; nationality; residence; IIP; Malta; Cyprus.