CONSULTA ONLINE
PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

2025 FASCICOLO II

Mariaida Cristarella Oristano

La cittadinanza europea alla luce del recente caso *Commissione c. Malta*: tra tutela dei principi sovranazionali e salvaguardia della sovranità statale

4 agosto 2025

Mariaida Cristarella Oristano

La cittadinanza europea alla luce del recente caso *Commissione c. Malta*: tra tutela dei principi sovranazionali e salvaguardia della sovranità statale*

SOMMARIO: 1. Alcune premesse introduttive. – 2. Il caso *Commissione* c. *Malta* (cittadinanza tramite investimento): i fatti all'origine della vicenda. – 3. La decisione della Corte di giustizia. In particolare, la "commercializzazione" della cittadinanza europea e la sua incompatibilità con il diritto dei Trattati. – 4. Sulla violazione dei principi della fiducia reciproca, di leale cooperazione e di solidarietà. – 5. Considerazioni conclusive.

ABSTRACT: ***This paper aims to critically analyze the judgment Commission v. Malta (C-181/23), the first ruling by the Court of Justice of the European Union to censure, within the context of an infringement procedure, a national law concerning the attribution of citizenship. In particular, with this decision, the Court found the Maltese citizenship-by-investment (CBI) program of 2020 (so-called Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment) incompatible with European Union law, specifically with the principles of solidarity, mutual trust, and loyal cooperation. While agreeing with the outcome of the ruling, which views the national regime as a manifestation of the commercialization of European citizenship, this paper highlights certain argumentative weaknesses in the Court's reasoning, suggesting the need to rely on legally stronger arguments capable of justifying the EU's interference in a matter that falls within the exclusive competence of the Member States.***

1. *Alcune premesse introduttive*

La cittadinanza europea – introdotta con il Trattato di Maastricht sull'Unione europea del 1992[1] e attualmente contemplata sia dal Trattato di Lisbona[2] che dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la Carta)[3] – rappresenta, com'è noto, uno degli sviluppi più significativi del processo di integrazione, tanto per i suoi contenuti giuridici quanto per il valore ideale e simbolico che essa riveste[4]. In particolare, aggiungendosi alla cittadinanza statale

---

* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Mariaida Cristarella Oristano è Dottoressa di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli studi di Milano, La Statale.

[1] Artt. 8 e ss. CE.

[2] Art. 9 TUE e artt. 20 e ss. TFUE.

[3] Artt. 39-46.

[4] La bibliografia in materia di cittadinanza europea è molto ampia. *Ex multis*, cfr.: B. NASCIMBENE, *Cittadinanza: riflessioni su problemi attuali di diritto internazionale ed europeo*, in *Riv. dir. int. Priv. e proc.*, 1/2025, 5-20; N.

ISSN 1971-9892

senza sostituirla, lo *status* di cittadino europeo appartiene a chiunque sia cittadino di un Paese membro, e conferisce automaticamente al titolare di tale posizione una serie di diritti – come quello di circolazione e soggiorno nel territorio dell'UE – che producono effetti non soltanto nello Stato di naturalizzazione, ma anche in tutti gli altri Paesi europei. Pertanto, proprio in considerazione delle conseguenze derivanti dal possesso della cittadinanza nazionale, gli Stati membri conservano sì la facoltà di determinare le condizioni per il suo acquisto o la sua perdita, ma sono altresì tenuti a esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'UE[5], e ogni decisione in materia non può ritenersi del tutto sottratta a vincoli di natura sovranazionale[6]. A riguardo, pur avendo sovente chiarito le garanzie spettanti ai cittadini europei in caso di revoca della cittadinanza di uno degli Stati membri[7], la Corte di giustizia (CGUE) non si era mai pronunciata sui limiti entro cui uno Stato può stabilire a chi concedere il proprio *status civitatis*, almeno fino alla sentenza che oggi si commenta[8]. In questa occasione, invero, il giudice del Lussemburgo si è espresso sulla conformità al diritto dell'UE delle norme maltesi che attribuiscono la cittadinanza statale – e, conseguentemente, quella europea – a soggetti che, pur privi di un legame effettivo[9] con lo Stato conferente, versano una somma di denaro al fine di ottenere tale riconoscimento. Segnatamente, la pronuncia si

---

LAZZERINI, A. ADINOLFI, *Una unione di cittadini: la costruzione della cittadinanza europea attraverso la partecipazione e la formazione*, Giappichelli, Torino, 2024; A. Di Stasi, M. C. Baruffi, L. Panella (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023; F. POLACCHINI, *Solidarietà e doveri per una cittadinanza europea in costruzione: dai diritti di cittadinanza ad una comunità sovranazionale di diritti e doveri*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 456 ss.; A. NATO, *La cittadinanza sociale ai tempi della crisi economica*, Cacucci ed., Bari, 2020; A. Di Stasi (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018; A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2016; E. SPAVENTA, *Earned Citizenship – Understanding Union Citizenship through Its Scope*, in D. Kochenov (a cura di), *Citizenship within the EU Federal Context,* Cambridge University Press, Cambridge, 2017, 204 ss.; F. Rossi Dal Pozzo, C. Reale (a cura di), *La cittadinanza europea*, Giuffrè, Milano, 2014; A. TIZZANO, *Alle origini della cittadinanza europea*, in *Diritti dell'Unione europea*, 4/2010, 1031 ss.

[5] Corte giust., sent. 7 luglio 1992, in C-360/90, *Micheletti*; Id. sent. 20 febbraio 2001, in C-192/99, *Kaur*; Id. sent. 2 marzo 2010, in C-135/08, *Rottmann*.

[6] Cfr.: M. FERRI, *Il sindacato della Corte di giustizia in materia di cittadinanza nazionale*, in *Riv. dir. int.*, 1/2025, 179 ss.

[7] Corte giust., sent. 2 marzo 2010, in C-135/08, *Rottmann*, cit.; Id. sent. 12 marzo 2019, in C-221/17, *Tjebbes*; Id., sent. 18 gennaio 2022, in C-118/20, *JY (Révocation d'une assurance de naturalisation)*; Id., sent. del 5 settembre 2023, in C-689/21, *X/Udlændinge-og Integrationsministeriet*; *Stadt Duisburg* (perdita della nazionalità danese); Id., sent. 25 aprile 2024, in C-684/22, C-685/22, C-686/22, *Stadt Duisburg* (perdita della cittadinanza tedesca).

[8] Corte giust., sent. 29 aprile 2025, in C-181/23, *Commissione/Malta*.

[9] Sul punto, v.: S. MARINAI, *L'incidenza del* genuine link *nei rapporti tra cittadinanza statale e cittadinanza dell'Unione europea,* in *Il diritto dell'Unione europea*, 2023, 467-500; VAN DEN BRINK, *Revising Citizenship within the European Union: Is a Genuine Link Requirement the Way Fortward?*, in *German Law Journal*, 2022, 79 ss.; S. FORLATI, *"Ius soli", "ius culturae" e diritto internazionale*, in *Dir. um. e dir. int.*, 1/2019, 72 (69-83).

ISSN 1971-9892

colloca nella delicata questione della legittimità dei programmi di concessione della cittadinanza legati a investimenti economici (programmi di CBI)[10], attuati anche da altri Stati membri e le cui implicazioni rispetto ai principi fondamentali dell'UE sono da tempo oggetto di ampio dibattito da parte del Parlamento europeo (PE) e della Commissione. Infatti, già nel gennaio 2014, il primo adottava una risoluzione[11] in cui sottolineava, da un lato, che «la cittadinanza dell'UE implica un interesse nell'Unione e dipende dai legami di una persona con l'Europa e i suoi Stati membri o dai legami personali con cittadini dell'Unione»[12]; e, dall'altro, che essa «[…] non dovrebbe mai diventare un prodotto commerciabile» visto che i diritti che ne derivano «[…] si fondano sulla dignità umana e non dovrebbero essere acquistati o venduti a nessun prezzo»[13]. Tale orientamento veniva successivamente confermato nella risoluzione del 9 marzo 2022[14], ove il PE condannava la «mercificazione della cittadinanza europea», espressione ripresa – come si vedrà – dalla CGUE nella sentenza oggetto di questo scritto.

Analogamente, nel gennaio 2019[15], l'organo esecutivo si esprimeva a sfavore dei *golden passports*, manifestando preoccupazione circa i rischi ad essi connessi e riguardanti soprattutto la sicurezza, il riciclaggio di denaro, l'evasione fiscale e la corruzione.

Inoltre, nel 2022, esso emanava una prima raccomandazione relativa ai programmi di cittadinanza per investitori, riconoscendo che la loro introduzione incide sull'insieme degli Stati membri e sull'UE nel suo complesso ed è incompatibile sia con il principio di leale cooperazione che con il concetto stesso di cittadinanza europea[16].

Fatte tali premesse, il presente contributo si propone di esaminare gli aspetti più significativi e innovativi della sentenza *Commissione* c. *Malta*, valutandone le eventuali criticità ed

[10] Su tali programmi, anche noti *golden passports*, volti ad attrarre investimenti negli Stati membri che li hanno adottati in cambio dell'attribuzione della cittadinanza, v.: D. DE GROOT, *Aspects of golden passport and golden visa schemes in the EU*, in *Servizio Ricerca del Parlamento Europeo*, settembre 2024; VAN DEN BRINK, *EU Competence and Investor Migration,* in *Papers.ssrn.com*; A.M. CALAMIA, *Riforme abusive dei modi di acquisto della cittadinanza nell'Unione europea? Considerazioni intorno alla prassi recente di alcuni Stati membri*, in A.M. Calamia (a cura di), *L'abuso del diritto*, Giappichelli, Torino, 2017, 4 ss.; F. CASOLARI, *EU Citizenship and Money: A Liaison Dangereuse? International and EU Legal Issues Concerning the Selling of EU Citizenship (February 1, 2015)*, in *Biblioteca della libertà,* 2015, 45-60; ID., *AAA cittadinanza dell'Unione vendesi*, in *SidiBlog*, 10 marzo 2014; C. CIPOLLETTI, *Cittadinanza statale e cittadinanza europea: il caso della legge maltese*, in *Riv. dir. int.*, 2014, 463 ss.

[11] Risoluzione del PE del 16 gennaio 2014 "sulla cittadinanza dell'UE in vendita" (2013/2995(RSP)).

[12] Ivi, punto 7.

[13] Ivi, punti 7 e 8.

[14] Risoluzione del PE del 9 marzo 2022, recante "proposte all'indirizzo della Commissione concernenti i programmi per la concessione della cittadinanza e del soggiorno in cambio di investimenti" (2021/2026(INL)).

[15] Commissione europea, "relazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea", COM (2019) 12final, 23 gennaio 2019.

[16] Raccomandazione della Commissione del 28 marzo 2022 "relativa alle misure immediate nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina in relazione ai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori", C (2022) 2028.

ISSN 1971-9892

esaminandone le ricadute sul delicato equilibrio tra tutela dei principi europei e salvaguardia delle prerogative sovrane degli Stati in materia di cittadinanza.

2. *Il caso Commissione c. Malta (cittadinanza tramite investimento): i fatti all'origine della vicenda*

Il caso in esame[17] trae origine dal ricorso per infrazione promosso dalla Commissione europea contro Malta ai sensi dell'art. 258 TFUE[18], in seguito alla decisione dello Stato di mantenere in vigore il proprio programma di CBI del 2020[19], nonostante la lettera di diffida del 20 ottobre 2020 con cui l'istituzione comunicava la sua contrarietà alla normativa statale. In particolare, l'organo esecutivo riteneva che quest'ultima violasse l'obbligo di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE, che proibisce di compromettere l'essenza, il valore e l'integrità della cittadinanza europea, al fine di preservare la fiducia reciproca sottesa a tale

[17] Per un commento in dottrina, v.: A. L. VALVO, *La cittadinanza europea in una recente pronuncia della Corte di giustizia*, in *Questione Giustizia*, 2025; S. POLI, *Revoca e attribuzione della cittadinanza: quali condizionamenti impongono le disposizioni dei Trattati sulla cittadinanza europea e quelle sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune?*, in *Quaderni AISDUE*, 2025; E. FRIPP, *EU Court of Justice finds Malta 'goldenpassports' scheme incompatible with EU lawWritten by Eric Fripp*, in *Ejiltalk.org*, 2025; C. SANNA, *La cittadinanza Ue non è in vendita: la Corte UE dichiara incompatibili con il diritto UE i programmi di naturalizzazione per investimenti della Repubblica di Malta. Le implicazioni della sentenza sul criterio dello ius sanguinis previsto dalla legislazione italiana*, in *Eurojus*, 2025; D. KOCHENOV, *Never Mind the Law, Again: Commission v. Malta (C-181/23) (April 29, 2025), Papers.ssrn.com*; E. DE FALCO, *Op-Ed: The End of Citizenship for sale? a Legal Turning Point in Commission v. Malta (C-181/23)*, in *Eulawlive.com*, 30 April 2025; L. D. SPIEKER, *It's Solidarity, Stupid! In Defence of Commission v Malta*, in *Verfassungsblog*, 2025.

[18] Il ricorso è stato depositato il 21 marzo 2023.

[19] Il programma "*Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment*" è stato adottato da Malta alla fine del 2020, in seguito al raggiungimento del limite massimo di 1.800 soggetti selezionati previsto dal precedente *Individual Investor Programme (IIP),* avviato nel 2014.

Il nuovo meccanismo consente la concessione della cittadinanza maltese dietro: 1) versamento al governo maltese di un contributo finanziario pari a 600.000 euro, oppure, in alternativa, pari a 750.000 euro (di tale somma, 10.000 euro devono essere corrisposti a titolo di deposito non rimborsabile al momento della presentazione della domanda di soggiorno o del modulo di idoneità, mentre il saldo è dovuto successivamente all'approvazione della domanda di naturalizzazione); 2) acquisto o detenzione di un immobile residenziale a Malta del valore minimo di 700.000 euro, oppure la stipulazione di un contratto di locazione di almeno cinque anni per un immobile residenziale, con un canone annuo minimo pari a 16.000 euro; 3) donazione di un importo minimo di 10.000 euro a favore di un'organizzazione non governativa registrata, o comunque approvata dalle autorità competenti, operante in ambito filantropico, culturale, sportivo, scientifico, ambientalista o artistico; 4) residenza legale a Malta per un periodo minimo di 36 mesi (nel caso in cui il contributo versato sia pari a 600.000 euro), periodo che può essere ridotto a 12 mesi qualora il richiedente effettui un investimento diretto eccezionale, ossia un versamento non inferiore a 750.000 euro; 5) corresponsione di ulteriori versamenti, qualora nella domanda siano inclusi anche i familiari del richiedente.

ISSN 1971-9892

status[20]. Poiché quest'ultima imporrebbe agli Stati membri di concedere la cittadinanza soltanto laddove sussista un *genuine link* con il richiedente[21], secondo la Commissione, uno degli aspetti più critici delle disposizioni maltesi consisteva proprio nell'attribuzione dello *status civitatis* in assenza di un requisito di residenza che accertasse l'esistenza del suddetto legame. Ciò sarebbe risultato incompatibile, da un lato, con l'intento originario degli autori dei Trattati, i quali non prevedevano di includere tra i beneficiari della cittadinanza europea chi non avesse un rapporto effettivo con uno Stato membro[22]; dall'altro, con il principio di effettività delineato dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza *Nottebohm*[23], in cui emergerebbe una nozione di cittadinanza intesa come manifestazione della connessione autentica e sostanziale tra Stato e individuo, e non come realtà meramente formale o strumentale[24].

Di contro, Malta riteneva che la posizione della Commissione fosse incompatibile con il principio di attribuzione delle competenze, poiché sconfinava in un ambito rientrante nei poteri esclusivi degli Stati membri. Invero, la cittadinanza è espressione della sovranità e dell'identità nazionale dei Paesi, tutelate all'art. 4, par. 2, TUE[25]: pertanto, imporre al governo il riesame dell'intero impianto legislativo in materia (e non soltanto di singole disposizioni) sarebbe equivalso a rendere la Corte una sorta di «legislatore indiretto» in grado di esercitare un potere di veto sulla normativa interna afferente a un ambito di esclusiva spettanza nazionale[26].

La Repubblica di Malta, inoltre, respingeva l'interpretazione «eccessivamente semplificativa» formulata dalla Commissione in relazione al proprio programma di CBI, nella parte in cui l'organo esecutivo lo qualificava come un meccanismo di acquisizione «automatica e incondizionata» della cittadinanza dietro corrispettivo, finalizzato esclusivamente a soddisfare esigenze di bilancio pubblico[27]. In particolare, il Governo evidenziava che, pur costituendo la condizione per accedere al regime, l'investimento iniziale non determinava meccanicamente la concessione dello *status civitatis* maltese: infatti, da un lato, i richiedenti avrebbero dovuto assumere obblighi di lungo periodo ed essere sottoposti, anche successivamente alla naturalizzazione, a rigorose procedure di controllo; dall'altro, lo stesso programma nazionale prevedeva una valutazione sostanziale dell'impatto di ciascuna istanza su una serie di fattori quali la sicurezza e la reputazione dello Stato, gli effetti sistemici e altri

[20] *Commissione/Malta*, cit., punti 42 e 46.
[21] Ivi, punto 51.
[22] Ivi, punto 52.
[23] Ivi, punto 51.
[24] CIG, *Nottebohm*, *Liechtenstein/Guatemala*, sent. del 6 aprile 1955, I.C.J. Reports 1955, 4.
[25] *Commissione/Malta*, cit., punto 65.
[26] Ivi, punto 68.
[27] Ivi, punto 73.

ISSN 1971-9892

criteri rilevanti[28]. Infine, con riferimento al requisito richiamato dalla Commissione circa il "previo legame effettivo" tra richiedente e Stato membro, Malta sottolineava come tale elemento rientrasse nell'ambito delle scelte politiche rimesse alla discrezionalità del legislatore nazionale. Invero, pur potendo costituire un indicatore rilevante ai fini della valutazione dell'integrazione del soggetto nella comunità nazionale, il criterio del *genuine link* per l'attribuzione della cittadinanza non troverebbe fondamento in alcun obbligo giuridico imposto dal diritto dell'UE o da norme internazionali[29].

3. *La decisione della Corte di giustizia. In particolare, la "commercializzazione" della cittadinanza europea e la sua incompatibilità con il diritto dei Trattati*

Valutate le argomentazioni delle parti e ribadito che gli Stati membri devono esercitare le proprie competenze in materia di cittadinanza nel rispetto del diritto dell'UE, la CGUE ha accolto il ricorso della Commissione, fondando la sua decisione sull'obbligo di osservare i principi della fiducia reciproca[30], di leale cooperazione[31] e di solidarietà[32]. In particolare,

[28] Ivi, punti 76 ss.

[29] Ivi, punti 69 ss.

[30] Su questo principio, v.: F. CASOLARI, *Libertà personale e mutua fiducia tra Stati membri dell'UE nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: la giurisprudenza della Corte di giustizia sul mandato di arresto europeo*, Pacini giuridica, Pisa, 2023; P. MORI, *Quelques réflexions sur la confiance réciproque entre les États membres: un principe essentiel de l'Union européenne*, in A. Tizzano (a cura di), AA.VV., *Liber Amicorum*, Giappichelli, Torino, 2018, 651 ss.; E. PISTOIA, *Lo status del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, 26-51; K. LENAERTS, *La vie après l'avis: exploring the principle of mutual (yet not blind) trust,* in *Common Market Law Review*, 2017, 805- 840; ID., *The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 3/2015; S. PRECHAL, *Mutual Trust Before the Court of Justice of the European Union*, in *European Papers,* 2017, vol. 2; P. MENGOZZI, *L'applicazione del principio di mutua fiducia e il suo bilanciamento con il rispetto dei diritti fondamentali in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, 1 ss.

[31] Sull'obbligo di leale cooperazione tra UE e Stati membri, cfr.: F. BATTAGLIA, *Il principio di leale cooperazione nel Trattato di Lisbona. Una riflessione sulle vicende legate al recesso del Regno Unito dall'Unione europea*, in *federalismi.it*, 2021; E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2020, 9 ss.; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione Europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020; U. VILLANI, *Le istituzioni dell'Unione europea,* Cacucci ed., Bari, 2019, 8 ss.; M. CONDINANZI, *Leale cooperazione, in Europa. Un'utopia in costruzione*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 2018; E. NEFRAMI, *Principe de coopération loyale et principe d'attribution dans le cadre de la mise en oeuvre du droit de l'Union*, in *Cahiers de droit européen*, 2015, 221-251; M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014; P. DE PASQUALE, M. CARTABIA, C. IANNONE, *Art. 4 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, 28 ss.

[32] Sul principio di solidarietà nel diritto dell'UE, cfr.: P. MENGOZZI, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna University Press, Bologna, 2022; G. MORGESE, *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in *Quad. AISDUE*, 2022, 57-95; E. TRIGGIANI, *Il principio di solidarietà nell'Unione europea*, in *Giornale di*

ISSN 1971-9892

secondo l'organo, l'attuazione di un programma di naturalizzazione fondato su una procedura avente natura di transazione e conferente la cittadinanza in cambio di pagamenti o investimenti è manifestamente in contrasto con il vincolo di solidarietà e lealtà che lega ciascuno Stato membro ai propri cittadini, nonché con il rapporto di fiducia reciproca sussistente tra Paesi, su cui si fonda la cittadinanza dell'Unione[33]. Invero, «un siffatto programma è assimilabile a una commercializzazione della concessione dello status di cittadino di uno Stato membro e, per estensione, di quella dello status di cittadino dell'Unione, che è incompatibile con la concezione di tale status fondamentale che deriva dai Trattati»[34].

Inoltre, lo strumento normativo maltese presenta rilevanti criticità sotto il profilo giuridico e sistemico.

In primo luogo, i tre requisiti iniziali dello stesso (versamento di un contributo economico al bilancio statale; acquisto o locazione di un immobile residenziale; e donazione a un'organizzazione o società non governativa registrata, o altrimenti approvata dalle autorità) costituiscono il nucleo determinante dell'intera procedura: ne consegue che l'accesso alla cittadinanza maltese è primariamente subordinato alla capacità finanziaria del richiedente, piuttosto che fondato su criteri sostanziali di integrazione sociale, appartenenza alla comunità nazionale o instaurazione di un legame concreto con il Paese[35]. Infatti, lo stesso requisito della residenza previsto dalla normativa nazionale si riferisce alla "residenza legale" del singolo, e non impone un obbligo di presenza effettiva nel territorio maltese, posto che tale dovere è richiesto soltanto al momento della raccolta dei dati biometrici necessari per il rilascio del permesso di soggiorno e per la prestazione del giuramento di fedeltà[36]. Peraltro, la possibilità di ridurre il periodo minimo di residenza da 36 a 12 mesi con un ulteriore pagamento di 150.000 euro conferma la mercificazione della cittadinanza e la sua subordinazione al potere

dir. del lavoro e di rel. industriali, 2021, 235-255; F. POLACCHINI, *Solidarietà e doveri per una cittadinanza europea in costruzione: dai diritti di cittadinanza ad una comunità sovranazionale di diritti e doveri*, cit.; P. MENGOZZI, *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020; R. TERESA, *La solidarietà come valore fondamentale dell'Unione europea: prospettive e problematiche*, in E. Triggiani *et al*. (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Cacucci ed., Bari, 2017, 667-672; P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama 'costituzionale'*, in L. Manderieux, M. Vellano (a cura di), *Etique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Giappichelli, Torino, 2017, 137-153; C. FAVILLI, *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'«emergenza» immigrazione*, in *Quad. cost.*, 3/2015, 785-787.

[33] Ivi, punto 99.

[34] Ivi, punto 100.

[35] Ivi, punti 102-103.

[36] Al contrario, la procedura di naturalizzazione «ordinaria», ai sensi dell'art. 10, par.1, della legge sulla cittadinanza maltese, prevede requisiti ben più stringenti. In particolare, i richiedenti devono aver risieduto a Malta «per un intero» periodo di dodici mesi precedente la presentazione della domanda di naturalizzazione, ma altresì per almeno quattro anni nei sei anni immediatamente precedenti detto periodo di dodici mesi. *Ivi,* punti 106-108.

ISSN 1971-9892

economico dell'individuo[37]. Neanche le verifiche previste nell'ambito del programma relative alla "valutazione di idoneità" sono sufficienti a smentire la natura transattiva della procedura. Tali controlli, infatti, si limitano a escludere quei soggetti che rappresentino un rischio per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico o la reputazione internazionale del Paese, senza valutare, da un lato, se la loro situazione giustifichi l'attribuzione dello *status civitatis*[38]; dall'altro, la pertinenza di determinati investimenti al fine di accertare l'effettività e l'intensità del rapporto del singolo con la Repubblica, o per consentire lo sviluppo di siffatto legame con la stessa[39].

Sotto un ultimo profilo, dagli estratti dei siti Internet degli agenti autorizzati alla promozione del programma di CBI prodotti dalla Commissione in allegato al ricorso, emerge chiaramente che tale meccanismo è stato pubblicizzato ai potenziali richiedenti come uno strumento idoneo a garantire il «diritto di risiedere, studiare e lavorare in uno dei 27 Paesi dell'Unione europea», nonché l'acquisizione della «cittadinanza di uno Stato membro dell'[Unione] per l'intero nucleo familiare del richiedente, inclusi i figli non coniugati e fiscalmente a carico di età inferiore ai 29 anni, nonché i genitori ultra-cinquantacinquenni»[40]. Sebbene la Repubblica di Malta abbia eccepito che le condotte di tali soggetti privati terzi non possono essere automaticamente imputate alle autorità statali, permane la circostanza – non contestata – che detti estratti provengono da siti Internet di agenti ufficialmente autorizzati nell'ambito dell'attuazione del programma di CBI, e che rivestono l'importante ruolo di gestire la procedura in questione. In tale contesto, per la Corte, la presentazione pubblica del modello maltese quale meccanismo di naturalizzazione volto, in via prioritaria, a garantire ai beneficiari l'accesso ai diritti derivanti dalla cittadinanza europea ha istituito una procedura a contenuto transattivo, assimilabile a una vera e propria commercializzazione di questo *status*, attraverso la valorizzazione strumentale delle prerogative ad esso connesse e con finalità meramente promozionali e attrattive[41]. Di conseguenza, la CGUE, dichiarando il programma istituzionalizzato di cittadinanza tramite investimento del 2020 in contrasto con gli artt. 20 TFUE e 4, par. 3, TUE, ha accolto il ricorso della Commissione e condannato Malta alle spese processuali.

4. *Sulla violazione dei principi della fiducia reciproca, di leale cooperazione e di solidarietà*

Come si è avuto modo di osservare, nel dichiarare l'incompatibilità del regime maltese con il diritto primario, la Corte di giustizia non ha riservato particolare attenzione al criterio del

[37] Ivi, punto 109.
[38] Ivi, punti 112-114.
[39] Ivi, punto 116.
[40] Ivi, punto 119.
[41] Ivi, punto 120.

ISSN 1971-9892

genuine link, la cui interpretazione avrebbe potuto incidere significativamente sulle modalità di attribuzione della cittadinanza da parte degli Stati membri, incluso il nostro[42].

Contrariamente a quanto prospettato dall'Avvocato generale (AG) Collins[43] – che aveva suggerito il rigetto della domanda proprio alla luce dell'inesistenza, nel diritto dell'UE, di un obbligo per gli Stati membri di subordinare la concessione della loro cittadinanza alla sussistenza di un vincolo effettivo tra richiedente e Paese[44] – la CGUE ha accolto il ricorso, fondando la propria decisione sulla violazione dei principi di solidarietà, reciproca fiducia e leale cooperazione.

Tali profili meritano un approfondimento.

Con riguardo al primo, il giudice del Lussemburgo ha fatto riferimento alla solidarietà riconosciuta, da un lato, quale principio strutturale delle relazioni interstatali, nonché valore tutelato dall'art. 2 TUE[45]; dall'altro come rapporto di fedeltà e buona fede tra cittadino e Paese membro cui questo appartiene[46]. Tuttavia, a parere di chi scrive, nessuna delle due accezioni sembra essere idonea a sorreggere la conclusione per cui Malta avrebbe violato l'art. 20 TFUE. Invero, tale disposizione non contempla espressamente il principio invocato e, pertanto, i suddetti passaggi della decisione – pur risultando ispiratori per il linguaggio evocativo adottato e i continui richiami ai fini del processo di integrazione europea – appaiono carenti di forza

[42] Invero, proprio di recente, il Tribunale di Bologna, con ordinanza del 26 novembre 2024, n. 247, ha sollevato quattro distinte questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 1 della legge n. 91 del 1992, tutte riconducibili a un medesimo nodo problematico: stabilire se sia conforme ai principi costituzionali la regola che consente l'attribuzione della cittadinanza italiana a titolo originario, *iure sanguinis*, ai discendenti di cittadini italiani residenti all'estero, senza alcun limite temporale e in assenza di un effettivo *genuine link* con il Paese. In argomento, v.: C. PANZERA, A. RAUTI, *La cittadinanza tra Stato e comunità,* in G. Grasso, L. Panzeri, A. Stevanato (a cura di), *Migranti, stranieri, cittadini del mondo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2025, 163 ss.; C. DELLI CARRI, *La cittadinanza dell'Unione europea come parametro interposto nella valutazione della legittimità costituzionale della legge n. 91/1992. Riflessioni a margine dell'ordinanza del Tribunale di Bologna n. 3080/2024 del 26 novembre 2024 e del recente d.l. n. 36/2025*, in *Eurojus*, 2025; F. CORVAJA, *Quando i nodi vengono al pettine. Il riconoscimento della cittadinanza italiana iure sanguinis senza limiti, tra vincoli di diritto internazionale, condizionamenti europei e ordinamento costituzionale italiano*, in *Eurojus*, 2025; S. TROZZI, *I dubbi di costituzionalità dell'istituto della revoca della cittadinanza ex art. 10-bis, l. n. 91/1992: profili critici di un automatismo sanzionatorio*, in *Diritto Pubblico Europeo*, 2023, 429-460; G. SANTORO, *I profili di illegittimità costituzionale della legge sulla cittadinanza*, Antigone ed., Roma, 2021.

[43] Conclusioni dell'AG Collins, del 4 ottobre 2024, C-181/23, *Commissione/Malta*.

[44] In particolare, pur riconoscendo che tanto il diritto internazionale quanto quello dell'UE possono, in linea di principio, porre limiti all'esercizio del potere statale di attribuire o revocare la cittadinanza, l'AG ha ritenuto che la definizione di «cittadino» rientra nella sfera di competenza esclusiva degli Stati membri, in quanto espressione della loro sovranità. A suo avviso, l'«entità politica unica» che risulta dalla creazione della cittadinanza dell'UE non comporta, di per sé, l'imposizione di obblighi in capo agli Stati membri riguardo alle condizioni per il conferimento del proprio *status civitatis*.

[45] *Commissione/Malta*, cit., punto 93.

[46] Ivi, punto 99.

ISSN 1971-9892

persuasiva sotto il profilo giuridico. Ciò, unitamente all'assenza nei Trattati di una definizione comune di cittadinanza europea, rende difficile comprendere in che modo la solidarietà e la buona fede possano costituire un limite effettivo alla facoltà degli Stati membri di concedere la cittadinanza in cambio di investimenti.

Poco convincente sembra anche l'affermazione della Corte secondo cui l'attribuzione della cittadinanza a soggetti privi di un legame effettivo con lo Stato conferente compromette il principio di fiducia reciproca tra Paesi. Invero, «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»[47]. Inoltre, da un lato, gli artt. 9 TUE e 20, par. 1, TFUE non consentono alle istituzioni europee, o ad altri Stati membri, di introdurre condizioni per il riconoscimento della cittadinanza di un altro Stato membro; dall'altro, la stessa CGUE, nella sua giurisprudenza sulla revoca dello *status civitatis*, ha riconosciuto che la valorizzazione del *genuine link* con i propri cittadini costituisce una facoltà e non un obbligo[48].

Infine, il giudice del Lussemburgo ha richiamato, a fondamento della sua conclusione secondo cui la prassi maltese viola l'art. 20 TFUE[49], il principio di leale cooperazione, che impone limiti all'autonomia degli Stati membri nella determinazione dei presupposti per il conferimento della cittadinanza nazionale.

A tal proposito, al di là dei dubbi circa la possibilità di invocare l'art. 4, par. 3, TFUE come autonomo parametro nella valutazione della violazione di obblighi derivanti dai Trattati[50], occorre rammentare che tale principio prevede il rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri, di cui la cittadinanza è certamente espressione privilegiata[51]: pertanto, esso non può essere interpretato in modo da comprimere gli spazi di sovranità statale direttamente collegati alla preservazione di questa identità[52].

---

[47] Conclusioni dell'AG Collins, cit., punto 47.

[48] V. *Tjebbes*, cit., punto 35; e *X*, cit., punto 32.

[49] *Commissione/Malta*, cit., punto 105.

[50] Corte giust., sent. 17 dicembre 2020, in C-316/19, *Commissione/Slovenia,* pp. 119 e 121 e giurisprudenza ivi citata). Sul punto, v. V. F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, cit. 95-108.

[51] F. CASOLARI, *AAA cittadinanza dell'Unione vendesi*, cit.

[52] Fanno eccezione gli obblighi derivanti dalle norme del TUE in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC), che limitano la facoltà degli Stati membri di attribuire la cittadinanza a soggetti stranieri nei casi in cui l'Unione adotti misure restrittive dirette a porre fine a gravi violazioni del diritto internazionale, applicate al Paese di origine degli interessati, nella misura in cui questi ultimi siano coinvolti, anche indirettamente, in tali illeciti. In effetti, in quest'ottica, Malta ha sospeso – a decorrere dal 2 marzo 2022 – l'esame delle istanze di concessione della cittadinanza e della residenza presentate da cittadini russi e bielorussi e, pertanto, non ha posto in essere una violazione del diritto dell'UE. Al contrario, detta decisione potrebbe essere interpretata come un segnale della volontà, da parte del Paese, di conformarsi alla posizione adottata dal Consiglio europeo nei confronti della Federazione Russa e della Repubblica di Bielorussia, ai sensi dell'art. 29 TUE. Tuttavia, non sussiste certezza in

ISSN 1971-9892

In conclusione, nessuno dei principi menzionati dalla Corte sembrano poter imporre alle autorità nazionali un obbligo di sospendere o vietare i programmi di CBI.

5. *Considerazioni conclusive*

La sentenza della CGUE nel caso *Commissione* c. *Malta* suscita interesse per i numerosi spunti di riflessione che offre.

Anzitutto, essa segna la prima occasione in cui una normativa nazionale in materia di attribuzione della cittadinanza viene censurata nell'ambito di una procedura d'infrazione. In tal contesto, l'istituto della cittadinanza dell'UE emerge sensibilmente rafforzato, essendogli riconosciuta una funzione centrale nel processo di integrazione europea, in quanto esplicazione dei principi di solidarietà, fiducia reciproca e leale cooperazione.

Muta, inoltre, la tradizionale qualificazione di tali principi, ora intesi quali fondamenti non soltanto del rapporto tra il Paese e i titolari del proprio *status civitatis*, ma pure dei diritti e degli obblighi riconosciuti ai cittadini europei dai Trattati. Pertanto, la pronuncia in esame contribuisce ad elevare la solidarietà, la fiducia reciproca e la leale cooperazione, da un lato, come limiti all'esercizio della potestà normativa degli Stati membri in materia di cittadinanza; dall'altro, come elementi costitutivi della cittadinanza europea, suscettibili di esplicare effetti in una varietà di contesti giuridici.

Tuttavia, il ragionamento della CGUE non è privo di forzature.

Invero, come evidenziato, risulta arduo sostenere che i principi richiamati o lo spirito dei Trattati possano giustificare l'incompatibilità del regime maltese del 2020 con gli obblighi derivanti dal diritto dell'UE, soprattutto in considerazione dell'assenza di un riferimento espresso a tali profili nell'art. 20 TFUE e di una definizione chiara e univoca di cittadino europeo.

Ciononostante, il fatto che le argomentazioni alla base del ricorso della Commissione non appaiano del tutto persuasive non implica che la sua decisione di avviare una procedura d'infrazione non sia condivisibile, soprattutto considerando che Malta è l'unico Stato membro ad aver mantenuto il proprio programma di CBI. Né risulta contestabile, in linea di principio, la conclusione cui è giunta la Corte. In effetti, non può dubitarsi che il regime maltese sfrutti in modo distorsivo i benefici connessi allo *status* di cittadino europeo e che comporti, quindi, una sostanziale mercificazione di tale posizione giuridica. Ma il giudice del Lussemburgo avrebbe

merito a tale motivazione, giacché le giustificazioni fornite dalle autorità maltesi non si collegano direttamente alle misure adottate nell'ambito della PESC contro la Russia, bensì all'impossibilità pratica di espletare in modo efficace i necessari controlli di due diligence (cfr. Times of Malta del 2 marzo 2022). Sul punto, v. S. POLI, *Revoca e attribuzione della cittadinanza: quali condizionamenti impongono le disposizioni dei Trattati sulla cittadinanza europea e quelle sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune?*, cit., 28 ss.

ISSN 1971-9892

forse potuto raggiungere il medesimo risultato attraverso motivazioni più solide. Per esempio, piuttosto che ricorrere a un'interpretazione "creativa"[53] dell'art. 20 TFUE, volta a far rientrare nell'ambito applicativo di questa disposizione un divieto di abuso della cittadinanza non contemplato nel diritto primario, l'organo giurisdizionale avrebbe potuto ricorrere ad un'interpretazione estensiva dell'art. 54 della Carta, che sancisce il più generico divieto di abuso del diritto. Infatti, la norma – che riproduce il contenuto dell'art. 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo[54] – preclude, tanto agli individui quanto alle istituzioni dell'UE e agli Stati membri, di avvalersi delle prerogative riconosciute dalla Carta in modo difforme, o persino contrario, rispetto alla loro finalità, al fine di preservarne l'essenza[55]. Pertanto, pur non riguardando le modalità di attribuzione della cittadinanza europea, la norma richiede che i diritti e le libertà garantiti dalla carta non vengano abusati, e tra essi rientrano senz'altro pure quelli relativi allo *status civitatis.*

Inoltre, la CGUE avrebbe potuto dichiarare il programma di CBI maltese censurabile in quanto manifestazione di un assetto strutturale fondato sul privilegio e sulla disuguaglianza, in contrasto con il valore della *rule of law*. Invero, un ordinamento che subordina la concessione del suo *status civitatis* e dei pertinenti vantaggi alla disponibilità economica dei singoli cessa di essere uno Stato di diritto e si configura come uno Stato di privilegio e discriminazione.

In conclusione, la sentenza *Commissione* c. *Malta* sarà certamente ricordata come caratterizzata da una chiara impronta federalista, nella misura in cui, facendo leva sulla centralità della cittadinanza europea, essa interviene su un ambito tradizionalmente riservato alla sovranità degli Stati membri, quale è la disciplina dell'acquisto della cittadinanza nazionale. Un simile approccio, tuttavia, potrà dirsi pienamente condivisibile solo laddove si proceda a una revisione formale dei Trattati – e, segnatamente, dell'art. 20 TFUE – volta a introdurre una clausola anti-abuso della cittadinanza europea che impedisca l'uso distorto delle prerogative ad essa connesse.

[53] Così, S. POLI, *Revoca e attribuzione della cittadinanza*, cit., 22.

[54] A sua volta l'art. 17 CEDU riprende l'art. 30 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948.

[55] Per un commento alla norma, v.: G. VITALE, *Art. 54: divieto dell'abuso di diritto*, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2017, 1099 ss.

ISSN 1971-9892