

La “mercificazione” della cittadinanza è contraria al diritto dell’Unione europea. Note a margine della sentenza C-181/23 della Corte di giustizia

Cristina Delli Carri*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il ricorso per inadempimento della Commissione contro Malta e le conclusioni dell’Avvocato generale Collins. – 3. L’interpretazione della Corte di giustizia: dal *genuine link* al legame di lealtà e solidarietà. – 4. Conclusioni e possibili prospettive future.

1. *Introduzione*

Il 29 aprile 2025, con l’attesa sentenza nella causa C-181/23¹, la Corte di giustizia ha impresso un nuovo, significativo, sviluppo alla disciplina della cittadinanza dell’Unione europea, dichiarando, per la prima volta, una modalità di acquisto della cittadinanza nazionale di uno Stato membro contraria al diritto dell’Unione europea.

La cittadinanza dell’Unione europea, introdotta dal Trattato di Maastricht e attualmente disciplinata agli artt. 20 ss. TFUE, si caratterizza per essere uno *status* complementare e aggiuntivo rispetto alla cittadinanza nazionale², che viene arricchita, come ricordato dalla Corte,

* Dottoranda di ricerca in *Intersectoral Innovation*, Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano.

¹ Corte giust. 29 aprile 2025, C-181/23, *Commissione/Malta* (Citoyenneté par investissement).

² Sulla cittadinanza europea, la sua genesi e sui suoi modi di acquisto, si vedano, *ex multis*, M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell’Unione e libera*

di diritti direttamente discendenti dai Trattati, quali quelli di circolazione e soggiorno in tutto il territorio dell’Unione (artt. 45, 49, 56 TFUE), di partecipazione alla vita democratica dell’Unione europea (artt. 10 e 11 TUE), nonché della protezione diplomatica e consolare all’estero da parte di tutti gli Stati membri (art. 23 TFUE) e di ricorso al Mediatore europeo.

I rapporti tra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell’Unione europea, *prima facie*, sembrano apparentemente chiari: secondo l’art. 20 TFUE «è cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro», fermo restando, come ribadito nella Dichiarazione n. 2 annessa ai trattati³ e dalla successiva Dichiarazione di Edimburgo⁴, che gli Stati membri mantengono la piena sovranità nel determinare chi appartenga alla propria comunità nazionale di cittadini.

D’altro canto, a partire dalla pronuncia *Grzelczyk*, la Corte aveva dichiarato che la cittadinanza europea fosse destinata «a diventare lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»⁵, una formula che sembra ormai superata dalla stessa Corte che, con la pronuncia nel caso in esame (punto 93), come in altri precedenti recenti⁶, dichiara che la cittadinanza dell’Unione ormai «costituisce lo *status* fondamentale dei cittadini degli stati membri». L’evoluzione dell’appena richiamata *catchphrase*⁷ non è da poco, se si considera che il costante ricorso, da parte della Corte di Lussemburgo, a questa formula pare aver rappresentato un modo per ampliare, sentenza dopo sentenza, i limiti del sindacato europeo in

circolazione delle persone, Milano, 2006; B. NASCIMBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione dell’Unione Europea*, Milano, 2012; F. ROSSI DAL POZZO, M. C. REALE, *La cittadinanza europea*, Milano, 2014; B. NASCIMBENE, *Nationality Law and the Law of Regional Integration Organisation Towards New Residence Status?*, Leiden, 2022; A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023.

³ Dichiarazione n. 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro allegata al Trattato sull’Unione europea.

⁴ Consiglio europeo di Edimburgo, 11-12 dicembre 1992, Conclusioni della Presidenza, DOC/92/8, Parte A, Sezione A.

⁵ Corte giust. 20 settembre 2001, C-184/99, punto 31.

⁶ Corte giust. 18 gennaio 2022, C-118/20, *JY*, punto 58; 5 settembre 2023, C-689/21, *X*, punto 38.

⁷ Così definita da S. PEERS, *Pirates of the Mediterranean Meet Judges of the Kirchberg: the CJUE Rules on Malta’s Investor Citizenship Law*, in *EU Law Analysis*, 30 April 2025. Nel contesto del V Convegno annuale AISDUE del 2023, e in particolare all’interno della 3° sessione dedicata alla cittadinanza dell’Unione europea, anche B. NASCIMBENE ha definito il fraseggio un “mantra” della Corte di giustizia.

materia di cittadinanza nazionale, sfruttando argomentazioni ritenute, da una parte della dottrina, più di natura politica che di natura giuridica⁸

2. *Il ricorso per inadempimento della Commissione contro Malta e le conclusioni dell'Avvocato generale Collins*

Fin dal suo *leading case* in materia di cittadinanza europea, il caso *Micheletti*⁹, la Corte di giustizia ha riconosciuto che, sebbene la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientri nella competenza di ciascuno Stato membro, in conformità al diritto internazionale, tale competenza deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione¹⁰. Finora, d'altra parte, la Corte di giustizia si era espressa unicamente sull'incompatibilità con il diritto dell'Unione europea di fattispecie riguardanti la revoca della cittadinanza nazionale, considerando le conseguenze che un atto di revoca comporta sull'esercizio dei diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione per chi ne è già titolare. Segnatamente, a partire dal caso *Rottmann*¹¹ fino ad arrivare al più recente caso *Tjebbes*¹², la Corte ha riconosciuto alcuni limiti alla revoca della cittadinanza nazionale ed europea, stabilendo, quale garanzia per il suo mantenimento, l'applicazione del principio di proporzionalità¹³.

⁸ Oltre a S. PEERS, *op. cit.*, si vedano D. KOCHENOV, *Op. Ed. "Never mind the Law, again: Commission v. Malta (C-181/23)"*, in *ELL*, 30 April 2025; M. VAN DEN BRINK, *Why bother with legal reasoning? The CJEU Judgment in Commission v. Malta (Citizenship by Investment)*, in *VBlog*, 5 May 2025.

⁹ Corte giust. 7 luglio 1992, C-369/90.

¹⁰ Sui limiti alla sovranità statale in materia di cittadinanza, si rinvia a B. NASCIBENE, *Cittadinanza: riflessioni su problemi attuali di diritto internazionale ed europeo*, in *RDIPP*, 2 maggio 2025.

¹¹ Corte giust. 2 marzo 2010, C-135/08.

¹² Corte giust. 12 marzo 2019, C-221/17.

¹³ Si è segnalata l'evoluzione di tale principio in diverse sentenze della Corte, tra cui, di recente, quella sul caso *X*, sopra citato, per cui si rimanda a C. NOTA, *La perdita ipso iure della cittadinanza nazionale e dell'Unione e il test di proporzionalità alla luce della sentenza X della Corte di giustizia*, in *BlogDUE*, 22 febbraio 2024, e successivamente sul caso Corte giust. 25 aprile 2024, C-684/22 e C-686/22, *Stadt Duisburg*, per cui si rinvia a S. MARINAI, *La Corte di giustizia e i limiti derivanti dal diritto dell'Unione rispetto al divieto di cittadinanza multipla: il caso Stadt Duisburg*, in *EJ*, 8 maggio 2024. Per una panoramica completa dell'interpretazione del principio di proporzionalità nelle sentenze della Corte di giustizia, si rinvia a M. FERRI, *Il sindacato della Corte di Giustizia in materia di cittadinanza*, in *RDI*, 2024, p. 179 ss.

A fronte del succitato approccio della giurisprudenza dell’Unione, appare evidente la rilevanza della pronuncia, giunta all’esito di una procedura di infrazione promossa dalla Commissione nel 2023. Successivamente all’invio di tre lettere di diffida e di un parere motivato rivolti alla Repubblica di Malta, a cui quest’ultima non si è mai uniformata, la Commissione ha infine avviato la fase giudiziale della procedura di infrazione di fronte alla Corte di giustizia. Oggetto del ricorso è un particolare schema di concessione della cittadinanza maltese¹⁴, introdotto nel 2014 e riformato nel 2020, che attribuiva la cittadinanza nazionale a seguito di un investimento di natura economica. Nello specifico, la Repubblica di Malta consentiva di acquisire la cittadinanza nazionale a seguito di una serie di pagamenti: in primo luogo, un versamento al Governo di un contributo di 600.000 o 750.000 euro, a cui doveva seguire, in secondo luogo, un investimento immobiliare del valore minimo di 700.000 euro ovvero la conclusione di un contratto di affitto con un canone annuo minimo di 16.000 euro per almeno 5 anni e, in terzo luogo, una donazione di minimo 10.000 euro. Infine, per completare l’acquisto della cittadinanza, la Repubblica di Malta richiedeva un periodo di residenza legale nel territorio nazionale, di almeno 36 mesi, riducibili a 12 mesi dietro versamento di un contributo ulteriore di 150.000 euro.

Quello maltese, d’altra parte, non è l’unico esempio di schema di *investment migration* presente in Europa¹⁵: sebbene la concessione della cittadinanza sia raramente considerata dagli interpreti quale vera e propria via di migrazione, oltre a Malta, anche Cipro e Bulgaria¹⁶ hanno previsto degli schemi assimilabili al concetto di *golden passport*, mentre numerosi Stati membri, tra cui la stessa Italia¹⁷, prevedono il rilascio di

¹⁴ *Maltese Citizenship by Naturalization for Exceptional Services by Direct Investment* (S.L. 188.06).

¹⁵ Per una ricostruzione esaustiva, si veda D. DE GROOT, *Aspects of Golden Passport and visa schemes in the EU, Briefing*, European Parliamentary Research Service, settembre 2024.

¹⁶ Nel caso di Cipro, il programma è stato sospeso nel 2020 a seguito dell’apertura da parte della Commissione di una procedura di infrazione nei confronti dello Stato. Il programma bulgaro, invece, è stato sospeso nel 2022, a seguito della raccomandazione della Commissione europea C(2022) 2028, varata a seguito dell’invasione russa ai danni dell’Ucraina, ed è stato sostituito nell’autunno 2023 con un programma di soggiorno per investitori.

¹⁷ Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero,

particolari permessi di soggiorno a seguito di versamenti in denaro (c.d. *golden visa*)¹⁸.

Alla base del suo ricorso, la Commissione ha addotto la violazione degli obblighi derivanti dal principio di leale cooperazione, enunciato dall'art. 4, par. 3, TUE, e dallo *status* di cittadino dell'Unione, previsto dall'art. 20 TFUE. Nello specifico, secondo la ricostruzione delle argomentazioni della Commissione, la cittadinanza dell'Unione dovrebbe essere considerata quale «espressione della solidarietà e della fiducia reciproca tra gli Stati membri»¹⁹, i quali condividerebbero una «concezione fondamentale comune della cittadinanza» quale «manifestazione di un legame effettivo tra uno Stato membro e i suoi cittadini»²⁰. È su detta concezione comune della cittadinanza, mutuata dal diritto internazionale e in particolare dalla sentenza *Nottebohm*²¹ della Corte internazionale di giustizia che, secondo la Commissione, si fonda «il consenso di ciascuno Stato membro all'estensione automatica e incondizionata di taluni diritti ai cittadini di tutti gli altri Stati membri»²², come peraltro testimonierebbe anche l'obbligo di mutuo riconoscimento delle decisioni in materia di cittadinanza di uno Stato membro, affermato dalla stessa Corte con la sentenza *Micheletti*. D'altro canto, la Commissione ha evitato di spingersi al punto di formulare una definizione giuridica di “legame effettivo”, pur dichiarando di ritenere

art. 26-*bis*, Ingresso e soggiorno per investitori, investorvisa.mise.gov.it/index.php/it/ (visitato l'ultima volta il 12 maggio 2025).

¹⁸ *Golden passport* e *golden visa* sono definizioni diffuse a livello mediatico per indicare gli schemi di acquisto della cittadinanza e di concessione di visti e permessi di soggiorno dietro investimento o versamento di una somma di denaro. Spesso, tali disposizioni sono anche definite CBI (*Citizenship By Investment*) e RBI (*Residence by Investment*). Fin dalla loro comparsa, sia i programmi di CBI sia quelli di RBI sono stati considerati con sospetto da parte delle Istituzioni dell'Unione. Nel 2014, il Parlamento europeo ha emesso la risoluzione 2013/2995(RSP) “*EU citizenship for sale*”, a cui è seguita nel 2019 la comunicazione della Commissione europea. COM (2019)12, Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea, per evidenziare i rischi derivanti da tali fattispecie in materia di sicurezza, riciclaggio di denaro, evasione fiscale e corruzione. All'indomani dell'invasione russa ai danni dell'Ucraina, inoltre, la Commissione ha prodotta la raccomandazione C(2022) 2028 dedicata ai programmi di cittadinanza e residenza per investitori, chiedendo l'immediata abrogazione dei programmi di CBI e la prudente attuazione dei programmi di RBI.

¹⁹ *Commissione/Malta* (Citoyenneté par investissement), cit., punto 49.

²⁰ *Ivi*, punto 50.

²¹ Corte int. giust. 6 aprile 1955, *Nottebohm*, (*Liechtenstein/Guatemala*).

²² *Commissione/Malta* (Citoyenneté par investissement), cit., punto 51.

che «la residenza effettiva costituisca uno dei mezzi per accertare un siffatto legame»²³. A ben vedere, è in realtà la stessa sentenza *Micheletti*, ai suoi punti 10, 11 e 12, che respinge questa interpretazione, non ammettendo che uno Stato membro possa «subordinare il riconoscimento dello *status* di cittadino comunitario ad una condizione come la residenza abituale dell’interessato sul territorio» di altro Stato membro.

Ed è proprio sull’interpretazione del principio del *genuine link* e della sua appartenenza all’ordinamento dell’Unione europea che si sono concentrate le conclusioni dell’Avvocato generale Collins²⁴, rese lo scorso 4 ottobre 2024, da cui la Corte di giustizia si è però discostata. Secondo l’Avvocato generale, infatti, né la sentenza *Micheletti* né la sentenza *Nottebohm* permettono di stabilire l’esistenza di un obbligo, in capo agli Stati membri, di attribuire la propria cittadinanza nazionale soltanto ad individui con cui possano vantare un legame effettivo. Questa interpretazione ha trovato sostegno da parte della dottrina²⁵ sebbene altra parte abbia criticato la lettura dell’Avvocato generale, ritenendola poco ambiziosa nel considerare il potenziale della fiducia reciproca per armonizzare progressivamente i criteri di attribuzione della cittadinanza europea²⁶.

La stessa Repubblica di Malta ha presentato, a propria difesa, l’obiezione secondo la quale «l’obbligo di richiedere un previo legame effettivo prima di concedere la cittadinanza di uno Stato membro non discenderebbe dai Trattati né dalla procedura che ha portato alla loro adozione»²⁷, né deriverebbe dal diritto internazionale, oltre ad essere già stato respinto dalla sentenza *Micheletti*²⁸. Inoltre, Malta ha ricordato che la competenza in materia di concessione della cittadinanza debba sì essere

²³ *Ivi*, punto 54.

²⁴ Conclusioni dell’Avv. gen. Collins, del 4 ottobre 2024, C-181/23, *Commissione/Malta* (Citoyenneté par investissement).

²⁵ Tra cui, M. VAN DEN BRINK, *Revising Citizenship within the European Union: in a Genuine Link Requirement the Way Forward?*, in *GLJ*, vol. 23, n. 1, 2022.

²⁶ In questo senso, si sono espressi: S. COUTTS, *On Mutual Recognition and the Possibilities of a “Single European Polity”: The Opinion of AG Collins in Case C-181/23 Commission v Malta*, in *EP*, 2024; L. D. SPIEKER, F. WEBER, *Bonds without Belonging? The Genuine Link in International, Union, and Nationality law*, in *YEL*, 2025.

²⁷ *Commissione/Malta* (Citoyenneté par investissement), cit., punto 70.

²⁸ *Ivi*, punto 71.

esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione, ma senza pregiudicare l'obbligo di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri²⁹. Il potere di attribuire la cittadinanza nazionale, insomma, secondo la difesa maltese, «costituirebbe il fulcro stesso della sovranità nazionale» e dovrebbe quindi essere sottoposto ad un controllo di conformità rispetto al diritto dell'Unione che risponda a criteri diversi da quelli normalmente applicati in caso di privazione dello *status civitatis*. Infine, dopo aver messo in guardia la Corte dal rischio di trasformarsi in «legislatore indiretto»³⁰, la Repubblica di Malta ha proceduto a difendere nello specifico la sua normativa, descrivendo la procedura di riconoscimento della cittadinanza per investimento come «esaustiva, complessa e in più fasi»³¹, nonché basata su «diversi legami, retrospettivi, presenti e prospettici, che sono soggetti a evoluzione nel corso del tempo»³².

3. *L'interpretazione della Corte di giustizia: dal genuine link al legame di lealtà e solidarietà*

Il giudizio della Corte di giustizia, pur accogliendo il ricorso della Commissione, non ha aderito alle argomentazioni da essa presentate³³.

Ribadendo che, in conformità al diritto internazionale, la competenza a determinare i modi di acquisto e perdita della cittadinanza appartiene agli Stati membri, che devono esercitarla nel rispetto del diritto dell'Unione³⁴, la Corte ha innanzitutto risposto all'obiezione maltese secondo cui, in materia di attribuzione della cittadinanza, potrebbero essere censurate alla luce del diritto dell'Unione soltanto gravi violazioni dei valori e degli obiettivi dell'Unione. Infatti, a parere dei giudici di Lussemburgo, se tale prospettiva venisse ammessa, rischierebbe di limitare gli effetti derivanti dal primato del diritto dell'Unione, una delle sue caratteristiche essenziali³⁵. La Corte si è poi

²⁹ *Ivi*, punto 63.

³⁰ *Ivi*, punto 68.

³¹ *Ivi*, punto 75.

³² *Ivi*, punto 77.

³³ Una possibile violazione procedurale è stata evidenziata da G. ÍÑIGUEZ, *Op-Ed: "On Genuine Links, Burdens of Proof, and Declaration No. 2: Some Musings on the Court's Reasoning in Commission v. Malta (C-181/23)"*, in *ELL*, 5 May 2025.

³⁴ *Commissione/Malta (Citoyenneté par investissement)*, cit., punto 81.

³⁵ *Ivi*, punto 83.

lungamente soffermata sull’analisi delle disposizioni relative alla cittadinanza dell’Unione³⁶. Dopo aver descritto il ruolo della cittadinanza dell’Unione per la realizzazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che si fonda sui già richiamati principi di fiducia reciproca e mutuo riconoscimento, la Corte ha fornito una ricostruzione dettagliata del contenuto dello *status* europeo, descrivendone non solo gli aspetti legati alla libera circolazione e al libero soggiorno, ma anche e soprattutto la sua importanza per il funzionamento del sistema democratico dell’Unione, terminando con un passaggio relativo al diritto dei cittadini europei di ottenere tutela all’estero da parte delle autorità diplomatiche e consolari di tutti gli Stati membri. Grazie a questa ricostruzione, che sembra voler guidare i lettori verso l’istituzione di un parallelismo tra il concetto di cittadinanza nazionale, legata all’esistenza di uno Stato, e quello di cittadinanza dell’Unione, da sempre considerata uno *status* non autonomo ma di sovrapposizione rispetto a quello nazionale, la Corte ha poi potuto descrivere le norme che la regolano quali «disposizioni fondamentali dei Trattati che, inserendosi nel quadro del sistema peculiare dell’Unione, sono strutturate in modo da contribuire alla realizzazione del processo di integrazione che costituisce la ragion d’essere dell’Unione stessa»³⁷.

Ed è a questo punto che il ragionamento della Corte si fa più tortuoso, dando adito alle critiche richiamate in precedenza. Avendo fatto riferimento alla cittadinanza dell’Unione quale meccanismo che contribuisce alla realizzazione del processo di integrazione, la Corte ricorda che tale processo si basa sul principio di solidarietà, di cui la cittadinanza rappresenta una delle principali concretizzazioni³⁸. La Corte, inoltre, richiama il principio di leale cooperazione, uno dei due parametri invocati dalla Commissione per contestare la legittimità delle norme maltesi sulla cittadinanza, ricordando come l’art. 4, par. 3, TUE imponga agli Stati membri di astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell’Unione.

La solidarietà, che è richiamata all’art. 2 TUE in quanto valore comune agli Stati membri, viene quindi indicata, insieme alla fiducia reciproca, quale fondamento della cittadinanza dell’Unione, che

³⁶ *Ivi*, punti 84–94.

³⁷ *Ivi*, punto 91.

³⁸ *Ivi*, punto 93.

giustifica la limitazione dell'esercizio della competenza in materia di attribuzione della cittadinanza nazionale in modo che non sia «manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza dell'Unione»³⁹.

Dopo aver ricordato, che, in base alla propria consolidata giurisprudenza, il fondamento del vincolo di cittadinanza nazionale risiede nel particolare rapporto di solidarietà e di lealtà esistente tra uno Stato e i suoi cittadini, nonché nella reciprocità di diritti e doveri, la Corte richiama infine anche l'art. 20 TFUE, secondo parametro invocato dalla Commissione, stabilendo che, alla luce dei diritti e dei doveri che i Trattati riconoscono ai cittadini europei, quello stesso rapporto di solidarietà e di lealtà esistente tra gli Stati membri e i cittadini nazionali costituisce anche il fondamento dei diritti e degli obblighi che i Trattati riservano ai cittadini dell'Unione.

Non sarebbe, quindi, di per sé l'assenza di un legame effettivo tra Malta e i cittadini per investimento a rendere illegittimo tale schema di naturalizzazione, né l'esistenza di una «concezione fondamentale comune di cittadinanza» tra tutti gli Stati membri, da cui la legislazione maltese si sarebbe distaccata. Diversamente, la contrarietà della legge maltese al diritto dell'Unione è data dalla mancata verifica dell'instaurazione di un rapporto di solidarietà e di lealtà tra i cittadini per investimento e la Repubblica di Malta, senza il quale tra gli altri Stati membri potrebbero venir meno la fiducia reciproca su cui si fonda il riconoscimento degli stessi diritti e degli stessi doveri a tutti i cittadini dell'Unione. E infatti, al punto 99, la Corte dichiara che un programma di naturalizzazione che si basa su una procedura avente natura di transazione viola «in modo manifesto» la necessità di detto rapporto di solidarietà e lealtà, facendo venir meno anche la fiducia reciproca su cui si fonda la cittadinanza dell'Unione.

Nessun riferimento è operato dalla Corte alla sentenza *Nottebohm* e al principio del legame effettivo, come dimostra anche il ragionamento in concreto portato avanti dai giudici sullo schema maltese di naturalizzazione per investimento. La Corte, infatti, individua nella legge maltese quattro requisiti di naturalizzazione per investimento, tre dei quali avrebbero natura mera di transazione, intollerabile per

³⁹ *Ivi*, punto 95.

l’ordinamento dell’Unione europea. Il quarto requisito, corrispondente ad un periodo di residenza legale per un determinato periodo nel territorio maltese, sarebbe però potenzialmente idoneo a mettere in discussione la qualificazione dell’intera procedura di naturalizzazione come «mercificazione» dello *status*, se non fosse che la normativa maltese non impone che la residenza legale corrisponda ad una residenza effettiva, idonea alla costruzione di un rapporto di solidarietà e lealtà tra gli aspiranti cittadini e la Repubblica di Malta.

Anche alla luce delle pubblicità *online* che gli agenti autorizzati dalla Repubblica di Malta hanno condotto per diffondere le notizie relative allo schema di cittadinanza maltese tra i potenziali “acquirenti”, nelle quali la cittadinanza nazionale era descritta principalmente per i suoi vantaggi derivanti dalla cittadinanza europea, la Corte ha quindi dichiarato che la Repubblica di Malta ha violato gli obblighi derivanti dagli artt. 20 TFUE e 4, par. 3, TUE, avendo istituito un programma di naturalizzazione avente carattere di transazione. Nessun riferimento viene fatto alla violazione dell’art. 2 TUE, centrale nell’argomentazione della Corte per collegare il concetto di cittadinanza a quello di solidarietà, ma non richiamato dalla Commissione all’interno del suo ricorso.

All’indomani della pubblicazione della sentenza, non si sono fatte attendere le reazioni da parte del Governo maltese che, con un comunicato stampa⁴⁰, ha evidenziato i forti benefici soprattutto per l’economia sociale e solidale del Paese. Molto rilevante, del comunicato di Malta, il passaggio in cui viene chiarito che, per il Governo, «le decisioni assunte in vigenza sia dell’attuale sia del precedente quadro normativo restano valide»; la Repubblica di Malta, infatti, non aveva espressamente chiesto una limitazione temporale degli effetti della sentenza, né la Corte di giustizia ha chiarito in autonomia tale aspetto, rendendo applicabile la regola generale per cui le sue decisioni avrebbero carattere retroattivo. Tale retroattività, d’altra parte, colpirebbe degli individui che, fino al 29 aprile, erano a tutti gli effetti cittadini europei e potrebbe quindi rappresentare una violazione del principio di non discriminazione, a sua volta mai richiamato all’interno della pronuncia,

⁴⁰ Press release by the Government of Malta, 29 April 2025, www.gov.mt/en/Government/DOI/Press%20Releases/Pages/2025/04/29/PR250702en.aspx (visitato l’ultima volta il 12 maggio 2025).

nonché della giurisprudenza della stessa Corte in punto di revoca della cittadinanza.

4. Conclusioni e possibili prospettive evolutive

Sebbene non possa non essere riconosciuta l'importanza e la centralità della pronuncia *Commissione/Malta* nel processo di integrazione europea e nello sviluppo dello *status civitatis* dell'Unione⁴¹, sembrano quasi più le questioni rimaste aperte che quelle risolte dalla Corte di giustizia.

Ci si chiede, *in primis*, quali potrebbero essere le conseguenze per altri ordinamenti nazionali che prevedono schemi di attribuzione e/o riconoscimento della cittadinanza senza un controllo dell'instaurazione del legame di solidarietà e lealtà tra Stato e aspirante cittadino. Il pensiero va certamente alla legislazione italiana in materia di cittadinanza *iure sanguinis*⁴², attualmente oggetto di scrutinio da parte della Corte costituzionale italiana⁴³ e di un intervento normativo da parte del Governo⁴⁴, che ha stabilito dei limiti temporali al riconoscimento della

⁴¹ Si può affermare, infatti, che la sentenza «sarà ricordata come una pronuncia di ispirazione federalista», considerando che è diretta a limitare la sovranità statale in un settore in cui essa si manifesta in modo particolarmente evidente, così S. POLI, *I condizionamenti imposti dai Trattati UE, ivi incluse le disposizioni relative alla Politica Estera e di Sicurezza Comune, sul potere degli Stati membri di revoca e attribuzione della cittadinanza*, in *Quaderni AISDUE*, n. 2, 2025, in corso di pubblicazione, che pure mantiene un tono critico nei confronti delle argomentazioni presentate dalla Corte. Tra le letture meno critiche: E. DE FALCO, *The End of Citizenship for sale? a legal turning Point in Commission v. Malta (C-181/23)*, in *ELL*, 30 April 2025; L. D. SPIEKER, *It's solidarity, stupid! In defence of Commission v Malta*, in *VBlog*, 7 May 2025.

⁴² Come già notato da 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 *EJ*, 12 maggio 2025.

⁴³ A seguito dell'ordinanza n. 3080/2024 di rimessione alla Corte costituzionale presentata dal Tribunale di Bologna il 26 novembre 2024, anche il Tribunale di Milano, con un'ordinanza del 3 marzo 2025, e il Tribunale di Firenze, con un'ordinanza del 7 marzo 2025, hanno avanzato dubbi circa la legittimità costituzionale della legge di cittadinanza italiana, indicando quale parametro interposto anche l'art. 20 TFUE, in relazione alla mancanza di un effettivo collegamento tra i discendenti di cittadini italiani emigrati all'estero e l'Italia.

⁴⁴ Decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025, Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza, convertito in legge con modifiche lo scorso 21 maggio.

cittadinanza agli oriundi⁴⁵. Ma la normativa italiana non è l’unica a prevedere il riconoscimento della cittadinanza ad individui che non possano vantare un rapporto di solidarietà e lealtà con uno Stato membro, soprattutto se non è ben chiaro quali siano i criteri per valutare la sussistenza di un siffatto rapporto. Come evidenziato dalla dottrina⁴⁶, anche la Spagna e il Portogallo prevedono l’attribuzione della cittadinanza nazionale ai discendenti degli ebrei sefarditi che abbiano subito un allontanamento forzato tra il XV e il XVI secolo, come anche i discendenti dei cittadini irlandesi migrati all’estero.

Apparentemente, la residenza legale ed effettiva per un determinato periodo di tempo potrebbe rappresentare un indice dell’instaurazione di un rapporto di solidarietà e lealtà, forse tale addirittura da sanare la contrarietà al diritto dell’Unione degli schemi di cittadinanza per investimento. In questo senso, i *golden passport* non sarebbero neppure da considerarsi contrari al diritto dell’Unione *tout court*, se la loro normativa fosse formulata in modo da non risultare una mera mercificazione della cittadinanza, attraverso la previsione di un controllo sulla creazione di un qualche tipo di rapporto di solidarietà e lealtà.

L’unico punto certo è che la Corte di giustizia ha reclamato la sua competenza a valutare la conformità al diritto dell’Unione delle fattispecie di acquisto della cittadinanza nazionale, in un periodo di grandi discussioni e riforme in materia a livello nazionale. Non soltanto in Italia, infatti, si attende il voto al *referendum* del 8 e 9 giugno 2025 che intende modificare il periodo di residenza legale per accedere al procedimento di naturalizzazione⁴⁷, a valle della conversione del decreto-legge n. 36/2025 sulla limitazione temporale dello *ius sanguinis* e della presentazione altri disegni di legge sullo stesso tema da parte del Governo⁴⁸. Anche in Ungheria, ad esempio, si discute della possibilità di

⁴⁵ Su cui sono stati sollevati dubbi di conformità anche rispetto al diritto dell’Unione, soprattutto con riguardo alla formulazione del nuovo art. 3 *bis*, che considera «non aver mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all’estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza [...]». Per un primo commento, si veda G. BONATO, *Il decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025: la “Grande Perdita” della cittadinanza italiana*, in *Judicium*, 15 aprile 2025.

⁴⁶ M. VAN DEN BRINK, *Why bother with legal reasoning?*, cit.

⁴⁷ Per un approfondimento sul referendum e sul suo possibile impatto: P. BONETTI, *Il referendum popolare abrogativo in materia di cittadinanza italiana: ammissibilità e significato costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2025.

⁴⁸ Come chiarito con il comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 121 del 28 marzo 2025, insieme al decreto-legge 36/2025, il Governo ha presentato anche due

“sospendere” la cittadinanza a coloro che risultino essere cittadini anche di un altro Paese, proprio in ragione dei dubbi sulla lealtà di coloro che siano in possesso di doppia cittadinanza⁴⁹.

In questo contesto, la Corte ha voluto rilanciare la centralità dello *status* europeo nel processo di integrazione dell’Unione, cercando di evidenziare l’esistenza di una relazione diretta tra l’ordinamento dell’Unione e i cittadini europei in quanto tali e non in quanto cittadini di uno Stato membro. È in questo senso che la cittadinanza europea costituirebbe già lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri, avendo superato lo stato di “prospettiva” di cui alla sentenza *Grzelczyk*⁵⁰.

La cittadinanza continua a essere un terreno di possibile frizione tra l’attivismo della Corte e la sovranità rivendicata dagli Stati membri, una tensione viva che promette di alimentare, tra quest’ultimi e le Istituzioni, nuovi confronti – e forse anche scontri⁵¹.

disegni di legge, di cui uno mirato a introdurre ulteriori limiti al riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* agli oriundi, tra cui, per esempio, il requisito della registrazione l’atto di nascita dei discendenti di cittadini italiani nati all’estero del compimento dei venticinque anni di età al fine dell’acquisto della cittadinanza italiana, come anche previsto dalla legge di cittadinanza tedesca già dal 2000, o la fattispecie di revoca della cittadinanza per mancato esercizio dei diritti connessi allo status di cittadino per oltre venticinque anni, prevista anche dall’ordinamento francese. Sull’ordinamento tedesco e francese, si vedano rispettivamente: K. HAILBRONNER, A. FARAHT, *Country report on Citizenship Law: Germany*, in EUDO Citizenship Observatory, revised and updated January 2020; C. BERTASSI, A. HAJJAT, *Country Report: France*, EUDO Citizenship Observatory, revised and updated January 2013. Il comunicato stampa del 28 marzo 2025 è disponibile al seguente link: www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-121/28079 (visitato l’ultima volta il 22 maggio 2025).

⁴⁹ Per una ricostruzione della questione, si veda P. SZIGETI, “*Suspension of Citizenship*” in the Hungarian Constitution: On Statelessness, Bull**** and Authoritarian Lawmaking, in *EJIL:Talk!*, 28 March 2025.

⁵⁰ Una constatazione che sembrerebbe essere stata già interiorizzata dai cittadini europei: secondo le rilevazioni del 2023 di eurobarometro, l’87% degli intervistati si sente cittadino europeo: data.europa.eu/data/datasets/s2971_fl528_eng?locale=it (visitato l’ultima volta il 12 maggio 2025).

⁵¹ Sull’equilibrio instabile della cittadinanza europea quale *status* derivato ma allo stesso tempo sostanziale ed autonomo, si rinvia 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 *EJ*, 1° aprile 2025.

ABSTRACT (ita)

Il presente contributo intende analizzare il contenuto e le possibili conseguenze della sentenza C-181/23, *Commissione/Malta* (Citoyenneté par investissement), dello scorso 29 aprile 2025, con cui la Corte di giustizia ha dichiarato la contrarietà agli artt. 20 TFUE e 4, par. 3, TUE della legge di cittadinanza maltese, che prevedeva una fattispecie di acquisto di cittadinanza dietro la prestazione investimento in denaro. La concessione della cittadinanza di un Paese membro comporta anche l’acquisto della cittadinanza dell’Unione europea e dei diritti da essa derivanti. Secondo la Corte di giustizia, il fondamento del vincolo di cittadinanza risiede nel legame di solidarietà e lealtà tra lo Stato ed i suoi cittadini. Sebbene gli Stati membri godano di ampia discrezionalità nella determinazione dei modi di acquisto della cittadinanza nazionale, tuttavia tale discrezionalità deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell’Unione e non può comportare una violazione dei principi di fiducia reciproca e leale cooperazione tra gli Stati membri. La sentenza in esame è la prima pronuncia a dichiarare contraria al diritto dell’Unione una fattispecie di acquisto della cittadinanza nazionale e conclude la procedura di infrazione inaugurata dalla Commissione europea nel 2020, confermando l’atteggiamento di sfavore delle istituzioni dell’Unione rispetto agli schemi di cittadinanza e residenza per investimento. L’interpretazione della Corte sembra destinata ad avere un impatto significativo sugli ordinamenti interni degli Stati membri e in particolare su quello italiano, in cui la fattispecie di riconoscimento della cittadinanza italiana ai discendenti di cittadini italiani emigrati all’estero è attualmente oggetto dello scrutinio della Corte costituzionale e di un importante intervento di riforma da parte del Governo.

ABSTRACT (eng)

This contribution aims to analyze the content and possible consequences of judgment C-181/23, *Commission v Malta* (Citoyenneté par investissement), issued on April 29, 2025, in which the Court of Justice declared that the Maltese citizenship law – providing for the acquisition of citizenship in exchange for a financial investment – is contrary to Articles 20 TFEU and 4(3) TEU. The granting of citizenship by a

Member State also entails the acquisition of the EU citizenship and the rights derived from it. According to the Court of Justice, the foundation of the bond of citizenship lies in the relationship of solidarity and loyalty between the State and its citizens. Although Member States enjoy broad discretion in determining the conditions for acquiring national citizenship, this discretion must be exercised in compliance with EU law and cannot result in a breach of the principles of mutual trust and sincere cooperation among Member States. This judgment is the first one to declare a national citizenship acquisition scheme incompatible with EU law and brings to a close the infringement procedure initiated by the European Commission in 2020. It confirms the EU institutions' unfavorable stance toward citizenship and residence-by-investment schemes. The Court's interpretation is likely to have a significant impact on the domestic legal systems of the Member States, particularly in Italy, where the recognition of Italian citizenship for descendants of emigrated Italian citizens is currently under review by the Italian Constitutional Court and subject to a major reform initiative by the Italian Government.