

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 6/2025

Data: 2 dicembre 2025

*La cittadinanza dell'Unione come parte della sua identità: la sentenza*  
**Commissione c. Malta. Corte di giustizia, 29 aprile 2025, C-181/23, Commissione**  
**c. Malta\***

di **Samuele Barbieri** – *RTT in Diritto dell'Unione europea dell'Università degli Studi di Ferrara*

TITLE: The EU Citizenship as part of European Identity: Commission v. Malta

**ABSTRACT:** Il commento analizza la sentenza *Commissione c. Malta*, con la quale la Corte di giustizia ha riconosciuto che Malta ha violato gli artt. 4, par. 3, TUE e 20 TFEU tramite il programma di acquisto della cittadinanza dietro investimenti. Dopo aver ricostruito la “lunga incubazione” della pronuncia e il ragionamento della Corte di giustizia, il contributo si sofferma sulla sua portata innovativa. In particolare, si sostiene che il controllo del diritto dell'Unione sulle condizioni di acquisto della cittadinanza nazionale (dalla quale dipende quella europea) sia un dato desumibile già dalla giurisprudenza precedente. Invece, l'elemento davvero innovativo andrebbe individuato nel percorso logico utilizzato dalla Corte di giustizia per affermare tale assunto, ovvero sia l'obbligo per gli Stati membri, pur nell'esercizio di loro competenze esclusive, di rispettare l'identità dell'Unione europea, di cui la cittadinanza è parte integrante. In questo senso la pronuncia in commento si colloca nella giurisprudenza della Corte di giustizia che da anni sta offrendo una risposta alla “crisi dei valori” negli Stati membri.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza “CC BY-NC-ND” Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

This comment analyses the *Commission v. Malta* judgment, where the EU Court of Justice stated that Malta had violated Article 4(3) TEU and Article 20 TFEU due to its programme of “citizenship through investments”. After having reminded the long journey leading to this decision and the Court’s reasoning, this comment will focus on its innovative impact. In particular, one could argue that the EU control over the conditions to become citizens – from which the acquisition of the European citizenship depends – is something yet implied in the precedent case law. Instead, what is new is the reasoning exploited by the EU Court of Justice to assert this statement, that is the obligation on the Member States, where exercising their exclusive competences, to respect the EU identity, whose the European citizenship is integral part. The judgment is alongside all the others decisions by the EU Court of Justice trying to halt the “values crisis” in some Member States.

**KEYWORDS:** cittadinanza UE; identità dell’Unione europea; leale cooperazione; EU Citizenship; European Identity; loyal cooperation

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. La sentenza *Commissione c. Malta*: la cittadinanza *costituisce* lo *status* fondamentale dei cittadini europei. – 3. *Vecchie premesse*. La giurisprudenza della Corte di giustizia sulla perdita della cittadinanza nazionale (ed europea). – 4. *Nuove logiche*. Il rapporto tra ordinamenti nazionali e diritto dell’Unione europea alla luce della “crisi dei valori”. – 5. Conclusioni. La cittadinanza europea: una questione di identità.

## 1. Introduzione

Lontana dall’essere un mero simbolo, la cittadinanza europea costituisce un tangibile patrimonio di diritti<sup>1</sup>. Infatti, al principio di pari trattamento (art. 18 TFUE)<sup>2</sup> si sommano prerogative fondamentali come quella di libera circolazione e soggiorno (artt. 20, par. 2, lett. a e 21, par. 1,

<sup>1</sup> In generale, v. D. THYM, *Beyond “Ever Closer Union”: Retrospective on 30 Years of Union Citizenship and What They Tell Us About the Future*, in *Yearbook of European Law*, 2024, p. 1 ss.; N.N. SHUIBHNE, *EU Citizenship Law*, Oxford, 2023, p. 27 ss.; ID., *The Developing Legal Dimensions of Union Citizenship*, in D. CHALMERS, A. ARNULL (eds), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford, 2015, p. 477 ss.; N. NASCIBENE, *Diritti di cittadinanza e libera circolazione delle persone*, Padova, 2012.

<sup>2</sup> In origine art. 7 TCEE, poi 12 TCE. V. Corte di giust., 2 febbraio 1989, 186/87, *Cowan*, punto 17.

TFUE)<sup>3</sup> e di partecipazione alla vita democratica dell'Unione tramite il diritto di elettorato passivo e attivo alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza (artt. 21, par. 2, lett. b e 22, TFUE)<sup>4</sup>, la petizione al Parlamento<sup>5</sup>, il ricorso al Mediatore<sup>6</sup> e l'interpello alle istituzioni, organi e organismi (art. 20, par. 2, lett. d, TFUE). Infine, i cittadini europei godono di protezione consolare negli Stati terzi laddove non presenti presidi del proprio Stato di origine (artt. 20, par. 2, lett. c, e 23 TFUE)<sup>7</sup>.

Il precipitato di tali diritti previsti dai trattati si congiunge poi al “valore costituzionale” che la cittadinanza assume per l'Unione, e non da oggi. Infatti, se è vero che quest'ultima viene istituita con il Trattato di Maastricht<sup>8</sup>, già in precedenza la Corte di giustizia<sup>9</sup> aveva formato un primo nucleo di diritti discendenti dai trattati a favore dei cittadini degli Stati membri tramite l'interpretazione delle libertà fondamentali del mercato comune. Ciò in linea con le caratteristiche proprie del diritto comunitario (oggi dell'Unione) quale ordinamento giuridico che vede tra i suoi soggetti gli individui, oltre che gli Stati<sup>10</sup>.

Quanto detto non confligge con la circostanza che condizione necessaria e sufficiente della cittadinanza europea sia il possesso di quella nazionale, talché la prima «si aggiunge [alla seconda] e non la sostituisce» (artt. 9 TUE e 20 TFUE). E proprio la somma tra la natura “derivata” della cittadinanza europea e il suo essere «status fondamentale»<sup>11</sup> dei cittadini degli Stati membri ha

<sup>3</sup> V. anche 45 CDFUE. Il diritto va naturalmente esercitato alle condizioni previste dal diritto primario e derivato (v. direttiva 2004/38/CE). Senza pretesa di esaustività, v. M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006.

<sup>4</sup> V. artt. 39-40 CDFUE. Sul punto, v. Corte di giust., 18 aprile 2024, C-716/22, *Préfet du Gers*, punto 48; 19 novembre 2024, C-808/21, *Commissione c. Repubblica ceca (Eleggibilità e status di membro di un partito politico)* e 19 novembre 2024, C-814/21, *Commissione c. Polonia (Eleggibilità e status di membro di un partito politico)*.

<sup>5</sup> V. art. 44 CDFUE.

<sup>6</sup> V. art. 43 CDFUE. Sul quale, v. M. INGLESE, *Il Mediatore europeo e il diritto a una buona amministrazione: recenti sviluppi nel rapporto tra i cittadini e le istituzioni dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 309 ss.

<sup>7</sup> V. art. 46 CDFUE.

<sup>8</sup> Sulla cittadinanza dell'Unione nel Trattato di Maastricht (la cui istituzione si deve all'art. 8 TUE), v. C. CLOSA, *The Concept of Citizenship in the Treaty on the European Union*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 1137 ss. e J. SHAW, *European Union Citizenship: the IGC and Beyond*, in *European Public Law*, 1997, p. 413 ss.

<sup>9</sup> Su ruolo della Corte nella costruzione dell'ordinamento sovranazionale, su tutti v. A. STONE-SWEET, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford, 2004; i saggi raccolti in K.J. ALTER, *The European Court's Political Power*, Oxford, 2009; J.H.H. WEILER, *The Transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, 1991, p. 2403 ss.

<sup>10</sup> Corte di giust., 5 febbraio 1963, 26/62, *Van Gend en Loos*, p. 23.

<sup>11</sup> Corte di giust., 20 settembre 2001, C-184/99, *Grzelczyk*, punto 31. L'espressione è costantemente ripetuta nella giurisprudenza: v. Corte di giust., 17 settembre 2002, C-413/99, *Baumbast e R*, punto 82; 19 ottobre 2004, C-200/02, *Zhu e Chen*, punto 25; 5 maggio 2011, C-434/09, *McCarthy*, punto 48; 15 novembre 2011, C-256/11, *Dereci e a.*, punto

portato più volte la Corte di giustizia a valutare (seppur indirettamente)<sup>12</sup> le norme interne che disciplinano la perdita della cittadinanza nazionale: con la pronuncia *Commissione c. Malta*<sup>13</sup> i giudici di Lussemburgo hanno compiuto un passo ulteriore, sottoponendo al controllo del diritto dell'Unione anche le normative degli Stati membri relative alle condizioni di acquisto della cittadinanza.

Nelle pagine che seguono, dopo aver ricostruito la sentenza in parola (par. 2), se ne analizzeranno i profili più problematici, tra i quali di certo emerge il rapporto tra competenze statali e limiti imposti dal diritto dell'Unione<sup>14</sup>. Questo è infatti il nodo centrale sotteso all'intera vicenda *Commissione c. Malta*, per sciogliere il quale occorre ricordare il terreno giurisprudenziale dei precedenti della Corte di giustizia (par. 3).

Tuttavia, lo sguardo al passato non è sufficiente. Infatti, si rischierebbe di non comprendere la pronuncia in commento se non la si collocasse all'interno dell'attuale scenario che confronta la Corte di giustizia, ovvero la crisi dell'adesione ai valori dell'Unione (art. 2 TUE) in diversi Stati membri (par. 4). Ed è proprio la logica sviluppata nella più recente giurisprudenza "comunitaria" –

---

63; 13 settembre 2016, C-304/14, *CS*, punto 24; 5 giugno 2018, C-673/16, *Coman e a.*, punto 30; 14 dicembre 2021, C-490/20, *Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo»*, punto 41; 4 ottobre 2021, C-4/23, *Mirin*, punto 51.

<sup>12</sup> Come è noto, anche se la Corte si ritiene incompetente a sindacare direttamente norme nazionali (ad esempio, v. Corte di giust., 28 novembre 1991, C-186/90, *Durighello*, punto 10) tuttavia il rinvio pregiudiziale (art. 267 TFUE) è stato sin dalle origini utilizzato nel senso di consentire, tramite il ruolo cruciale del giudice, uno scrutinio indiretto delle normative interne.

<sup>13</sup> Corte di giust., 29 aprile 2025, C-181/23, *Commissione c. Malta*. Senza pretesa di esaustività: v. U. VILLANI, *La Corte di giustizia dinanzi alla "cittadinanza (di Malta) in vendita"*, in [Rivista del Contenzioso Europeo](#), 10 giugno 2025; L.D. SPIEKER, *It's solidarity, stupid! In defence of Commission v Malta*, in [Verfassungsblog](#), 7 May 2025; M. CRISTARELLA ORISTANO, *La cittadinanza europea alla luce del recente caso Commissione c. Malta: tra tutela dei principi sovranazionali e salvaguardia della sovranità statale*, in *Consulta Online*, n. 2, 2025, p. 1219 ss.; C. DELLI CARRI, *La "mercificazione" della cittadinanza è contraria al diritto dell'Unione europea. Note a margine della sentenza C-181/23 della Corte di giustizia*, in *Unione europea e Diritti*, n. 2, 2025; E. DE FALCO, *The End of Citizenship for Sale? A Legal Turning Point in Commission v. Malta (C-181/23)*, p. 8 ss.; K. LAMPRIPOUDIS, *Money Cannot Buy Everything! Catharsis Reached in the Commission v. Malta Tragedy?*, p. 14 ss.; S. MARINO, *Limiti alla discrezionalità degli Stati membri nella disciplina della cittadinanza: tanto rumore per una giurisprudenza costante?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2025, p. 141 ss.; R.C. O'NEILL, *A Stitch in Time? Mutual Trust as the EU's Fix-All in Case C-183/23 Commission v Malta*, in *European Papers*, 2025, p. 463 ss.; S. POLI, *The End of the Reserved Domain on Citizenship Attribution?*, p. 33 ss.; G. ÍÑIGUEZ, *On Genuine Links, Burdens of Proof, and Declaration No. 2: Some Musings on the Court's Reasoning in Commission v. Malta (C-181/23)*, p. 39 ss., tutti in G. BUGEDO MONTERO (ed), *EU Citizenship's New Boundaries: Commission v. Malta, July 2025*, Symposium [EU Law Live](#); D. KOCHENOV, G. ÍÑIGUEZ, *EU Citizenship's New Essentialism*, p. 455 ss.; M. CHAMON, *Commission v Malta (C-181/23) and the Trilemma of EU Citizenship*, p. 475 ss.; L.D. SPIEKER, F. WEBER, *Commission v Malta (C-181/23): a "Miracle" of Union Citizenship?*, p. 487 ss., tutti in *European Law Review*, 2025.

<sup>14</sup> Sull'attualità nell'utilizzo di tale termine (sebbene con moderazione), v. M. CONDINANZI, *Da comunitario a unionale. La difficile ricerca di un aggettivo adatto*, in *Eurojus*, 10 aprile 2017.

per cui il rispetto dell'identità dell'Unione, insita nei suoi valori, costituisce un limite dell'agire degli Stati membri – ad essere la chiave di lettura di *Commissione c. Malta*.

## **2. La sentenza *Commissione c. Malta*: la cittadinanza costituisce lo status fondamentale dei cittadini europei**

Prima di tutto, si deve partire dal dire che la sentenza *Commissione c. Malta* è tributaria di un lungo processo di incubazione<sup>15</sup> che trova il suo primo passo nella risoluzione del 16 gennaio 2014<sup>16</sup> del Parlamento europeo, il quale ivi deprecava i programmi nazionali per l'acquisto della cittadinanza tramite investimento, richiamando gli Stati alle proprie responsabilità di *membri dell'Unione*: «ogni Stato membro dovrebbe agire in maniera responsabile per preservare i valori e i risultati comuni dell'Unione, e che tali valori e risultati sono inestimabili e non possono avere un prezzo»<sup>17</sup>. Per quanto attiene, poi, alle soluzioni, la risoluzione invitava la Commissione «in qualità di custode dei trattati» a valutare se tali programmi rispettassero il diritto dell'Unione<sup>18</sup>.

Alle attese del Parlamento<sup>19</sup> rispose la Commissione con la relazione del 2019 “*Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea*”<sup>20</sup>, nella quale quest'ultima indagava le tendenze normative degli Stati membri (in particolare di Bulgaria, Cipro e Malta) in

---

<sup>15</sup> Ne ricostruisce le tappe 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.

<sup>16</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, del 16 gennaio 2014, *sulla cittadinanza dell'UE in vendita* (2013/2995(RSP)), disponibile in [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0038\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0038_IT.html).

<sup>17</sup> *Ivi*, punto A.

<sup>18</sup> *Ivi*, par. 3.

<sup>19</sup> Dopo la prima risoluzione del 2014 (v. *supra* nota 16) il Parlamento europeo richiamava nuovamente gli Stati membri ad eliminare i programmi di “vendita” della cittadinanza nell'ambito della risoluzione sul riciclaggio del denaro e sul finanziamento del terrorismo (risoluzione del 10 luglio 2020, *su una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo – piano d'azione della Commissione e altri sviluppi recenti*, 2020/2686 RSP, par. 31, disponibile in [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0204\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0204_IT.html)). Ancora, dopo l'apertura della procedura di infrazione contro Malta e Cipro (e del dialogo informale sul punto con la Bulgaria) da parte della Commissione, il Parlamento esprimeva la propria soddisfazione per le azioni intraprese in una più recente risoluzione. V. risoluzione del Parlamento europeo, 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)). Sul fenomeno dei “passaporti d'oro”, v. O PARKER, *Commercializing Citizenship in Crisis EU: The Case of Immigrant Investor Programmes*, in *Journal of Common Market Studies*, 2017, p. 332 ss.

<sup>20</sup> Brussels, 23.1.2019, COM(2019) 12 final, disponibile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0012>.

materia di acquisto della cittadinanza o di permesso di soggiorno tramite investimenti (c.d. “CBI” e “RBI”) e, soprattutto, le loro ricadute negative in termini di possibile elusione delle norme sovranazionali in materia di libera circolazione, di anti-riciclaggio e di contrasto all’evasione fiscale<sup>21</sup>. In un secondo momento, sempre la Commissione aprì le procedure di infrazione contro Malta<sup>22</sup> (che porterà alla sentenza qui in commento) e Cipro<sup>23</sup>, quest’ultima chiusa già in sede pre-contenziosa<sup>24</sup>.

E tra i diversi e complessi profili che involge, ai fini del nostro discorso è necessario richiamare la particolare enfasi posta dalla relazione su un aspetto di tali programmi che in qualche modo – come si vedrà – echeggia nell’intera pronuncia *Commissione c. Malta*, ovvero il rapporto sinallagmatico promesso all’investitore tra acquisto della cittadinanza nazionale e attribuzione di quella europea: detto altrimenti, la reale contropartita che rendeva appetibili i programmi di CBI era la cittadinanza dell’Unione<sup>25</sup>.

Ebbene, mentre Bulgaria e Cipro avevano accolto le preoccupazioni della Commissione (e, a monte, del Parlamento), Malta decideva non di abrogare il programma, bensì di sospenderlo.

In sintesi, la legge maltese portata allo scrutinio del Giudice di Lussemburgo<sup>26</sup> prevede(va) l’attribuzione della cittadinanza all’investitore all’occorrenza di determinate condizioni quali: a) il

<sup>21</sup> Peralto, a completamento di questo quadro già non confortante sono emersi ulteriori profili di preoccupazione che nel 2019 non potevano essere conosciuti dalla Commissione. Si fa riferimento alla possibilità che tali programmi si trasformino in una sorta di “cavallo di Troia” tramite i quali facoltosi cittadini russi e bielorusi possono acquisire la cittadinanza europea per eludere restrizioni di tipo patrimoniale e personale. In particolare, a venire in luce nella stessa sentenza *Commissione c. Malta*, introdotta dalla Commissione tra gli argomenti a sostegno del ricorso è la raccomandazione, 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*, Bruxelles, 28.3.2022, C(2022) 2028 final, disponibile in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7916-2022-INIT/it/pdf>.

<sup>22</sup> Ricorso proposto il 21 marzo 2023.

<sup>23</sup> Commissione europea, *Investor citizenship schemes: European Commission opens infringements against Cyprus and Malta for “selling” EU citizenship*, press release disponibile in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1925](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1925). Per quanto attiene Cipro, risulta che la Commissione ha desistito dal portare in fase contenziosa la procedura di infrazione contro lo Stato membro in quanto quest’ultimo avrebbe cessato di implementare il programma di “passaporti d’oro” dopo il parere motivato del 9 giugno 2021.

<sup>24</sup> In generale, sulla procedura di infrazione v. C. BURELLI, *La discrezionalità della Commissione europea nelle procedure di infrazione*, Torino, 2025; L. PRETE, *La procedura di infrazione, Parte I, Le regole e la prassi europea*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il diritto processuale dell’Unione europea*, Torino, 2025, p. 121 ss.; ID., *Infringement Proceedings in EU Law*, Alphen aan den Rijn, 2017; K. LENAERTS, K. GUTMAN, J.T. NOWAK, *EU Procedural Law*, Oxford, II ed., 2023, p. 175 ss.

<sup>25</sup> *Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell’Unione europea*, cit., p. 5.

<sup>26</sup> Oggetto dell’infrazione è la normativa maltese del 2020. Infatti, Malta aveva introdotto un «*individual investor programme*» nel 2013, oggetto delle preoccupazioni di Parlamento e Commissione (v. *supra* nota 16): v. ACT No. XV of 2013, *An Act to amend the Maltese Citizenship Act, Cap 188*, Government Gazette of Malta No. 19,166 –

pagamento al governo di 600.000 euro; b) l'acquisto di un immobile del valore di almeno 750.000 euro (o in alternativa il pagamento di un canone di locazione di minimo 16.000 euro annui); c) la donazione filantropica ad una associazione pari o superiore ai 10.000 euro; d) l'aver risieduto a Malta nei 36 mesi precedenti alla naturalizzazione ("scontati" a 12 se il pagamento di cui *supra* si sostanzierà in 750.000 euro)<sup>27</sup>.

Nella sentenza in commento la Corte di giustizia accoglie il ricorso della Commissione e dichiara la violazione, da parte della Repubblica di Malta, degli artt. 4, par. 3, TUE<sup>28</sup> e 20 TFUE; e per addivenire a tale esito articola il ragionamento in tre diversi, cruciali momenti: a) in primo luogo, viene ricordata la natura fondamentale (*rectius* "identitaria") della cittadinanza europea per l'Unione; b) in secondo luogo, vengono indicati i limiti all'esercizio della competenza esclusiva

---

15.11.2013, disponibile in <https://legislation.mt/eli/act/2013/15/eng>. Dunque, Malta procedeva ad una revisione della normativa con l'introduzione del programma del 2020, oggetto dello scrutinio della Corte nella sentenza in commento: v. ACT No. XXXVIII of 2020, *An Act to further amend the Maltese Citizenship Act, Cap. 188*, Government Gazette of Malta No. 20,452– 31.07.2020, disponibile in <https://legislation.mt/eli/act/2020/38/eng>. Sulla quale, v. J.HH. WEILER, *Citizenship for Sale (Commission v Malta). Who of the Two is Selling European Values?*, in *Verfassungsblog*, 14 April 2024.

<sup>27</sup> Proprio tale ultimo profilo relativo alla natura fittizia della residenza dell'investitore veniva sottolineato dalla Commissione già nella relazione del 2019 e, significativamente, riproposto negli argomenti a sostegno del ricorso dinanzi alla Corte. Del resto, tradizionalmente la residenza rappresenta un indice di un legame non artificioso tra il "naturalizzato" e lo Stato concedente la cittadinanza (il c.d. *genuine link*). Sul punto, v. S. MARINO, *Limiti alla discrezionalità degli Stati membri nella disciplina della cittadinanza*, cit., pp. 156-160; L.D. SPIEKER, F. WEBER, *Bonds without Belonging? The Genuine Link in International, Union, and Nationality Law*, in *Yearbook of European Law*, 2025, p. 1 ss; S. MARINAI, *L'incidenza del genuine link nei rapporti tra cittadinanza statale e cittadinanza dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2024, p. 1 ss. Lo ha detto anche la Corte Internazionale di giustizia, sebbene nei limiti dell'invocazione dei privilegi diplomatici, nella pronuncia del 6 aprile 1955, *Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*, I.C.J. Reports 1955, p. 4. La Commissione europea richiama la pronuncia in *Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea*", cit., p. 6.

<sup>28</sup> Come noto, l'art. 4, par. 3, TUE (prima di Lisbona art. 10 TCE e, in origine, art. 5 TCEE) sancisce il principio di leale cooperazione, il quale rappresenta un canone fondamentale che deve ispirare il comportamento degli Stati rispetto al diritto dell'Unione (uno Stato membro «deve infatti comportarsi, sul piano interno, in modo coerente col fatto di appartenere alla Comunità», dice la Corte in una delle prime elaborazioni del principio nella sentenza dell'8 febbraio 1973, 30/72, *Commissione c. Italia*, punto 11). La centralità del principio emerge dal fatto che da esso la Corte di giustizia ha fatto discendere l'obbligo di interpretazione conforme per i giudici nazionali (Corte di giust., 10 aprile 1984, 14/83, *Von Colson*, punto 26) e l'istituto della responsabilità risarcitoria degli Stati membri per violazione del diritto "comunitario" (Corte di giust., 19 novembre 1991, C-6/90 e C-9/90, *Francoovich*, punto 36), oltre che a richiamarlo in combinazione con il principio del primato (ad esempio, v. Corte di giust., 21 dicembre 2021, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Procedimento a carico di PM*, punto 173). Sull'evoluzione del principio, senza pretesa di esaustività, v. F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020; C. IANNONE, *Art. 4, par. 3, TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 28 ss.; M. BLANQUET, *L'Article 5 du Traite C.E.E.*, Parigi, 1993; J.T. LANG, *Community Constitutional Law: Article 5 EEC Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1990, p. 645 ss.; V. COSTANTINESCO, *L'art. 5 CEE. De la bonne foi a la loyauté communautaire*, in F. CAPOTORTI, P. PESTARORE (dir.), *Du droit international au droit de l'integration: Liber amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987, p. 97 ss.

degli Stati membri; c) in terzo luogo, la normativa maltese viene sindacata proprio alla luce di tali due fondamentali premesse.

Partendo dal primo momento, la Corte di giustizia ripercorre, una ad una, le già menzionate prerogative che formano il *corpus* della cittadinanza europea. In prima istanza, vi sono i diritti che concretizzano l'obiettivo dell'Unione di creare uno *spazio di libertà, sicurezza e giustizia* senza frontiere interne (art. 3, par. 2, TUE)<sup>29</sup>, i quali possono essere garantiti fintantoché vi sia fiducia reciproca e mutuo riconoscimento tra gli Stati membri<sup>30</sup>: il riferimento è al diritto di circolazione e di soggiorno del cittadino europeo sia in quanto tale (artt. 20, par. 2, lett. a, e 21, par. 1, TFUE)<sup>31</sup> sia quale destinatario delle libertà fondamentali del mercato interno (artt. 45, 49 e 56 TFUE)<sup>32</sup>. In seconda istanza, è il turno di quelle prerogative iscritte agli artt. 20, 22, 24 TFUE, le quali inverano all'interno del sistema sovranazionale il principio della democrazia rappresentativa, ad un tempo canone del funzionamento delle sue istituzioni (artt. 10 e 11 TUE) e suo valore fondante (art. 2 TUE)<sup>33</sup>. In terza istanza, la Corte ricorda il diritto alla protezione consolare (artt. 20, par. 2, lett. c, e 23 TFUE)<sup>34</sup>.

Non può sfuggire come in questa minuziosa ricostruzione del patrimonio giuridico del cittadino europeo si scorge un'indiretta risposta della Corte ad uno degli argomenti della Repubblica di Malta, la quale sosteneva, parafrasando la precedente giurisprudenza "comunitaria", che quello di cittadino dell'Unione è "*destinato*" ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri<sup>35</sup>; come a dire che la cittadinanza europea è più un'aspirazione, una tendenza ancora in divenire, che una concreta realtà in grado di condizionare e financo limitare l'agire degli Stati<sup>36</sup>.

A suo modo, il verbo stesso utilizzato dai giudici di Lussemburgo è una presa di posizione: «lo *status* di cittadino dell'Unione *costituisce* lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri (corsivo aggiunto)»; e ancora «*costituisce* una delle principali concretizzazioni della solidarietà che

<sup>29</sup> *Commissione c. Malta*, cit., punto 84.

<sup>30</sup> *Ivi*, punto 85.

<sup>31</sup> *Ivi*, punto 86.

<sup>32</sup> *Ivi*, punto 87.

<sup>33</sup> *Commissione c. Malta*, cit., punti 88-89. Sull'art. 2 TUE v. L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *federalismi.it*, n. 19, 2020, p. iv ss. e L.D. SPIEKER, *EU Values Before the Court of Justice Foundations, Potential, Risks*, Oxford, 2023.

<sup>34</sup> *Commissione c. Malta*, cit., punto 90.

<sup>35</sup> V. *supra* giurisprudenza citata nella nota 11.

<sup>36</sup> *Commissione c. Malta*, cit., punto 66. Notano tale "cambio" terminologico D. KOCHENOV, G. ÍÑIGUEZ, *EU Citizenship's New Essentialism*, cit., p. 461 e L.D. SPIEKER, F. WEBER, *Commission v Malta (C-181/23)*, cit., p. 489.

è alla base stessa del processo di integrazione (corsivo aggiunto)<sup>37</sup>. In sostanza, la scelta di quella parola sottintende l'idea che la cittadinanza europea è già, e non da oggi, parte del patrimonio giuridico più intimo dell'ordinamento sovranazionale, appartenente al suo «quadro costituzionale»<sup>38</sup> e coesistente all'«identità dell'Unione»<sup>39</sup>.

Dunque, arrivando al secondo momento: che ne è della competenza degli Stati membri in materia di cittadinanza?

Non seguendo il ragionamento dell'Avvocato generale Collins<sup>40</sup> – il quale riteneva che il diritto dell'Unione non potesse aver alcuna influenza sulle normative nazionali – la Corte di giustizia richiama gli Stati membri alle loro responsabilità nella duplice direzione dell'Unione... e degli altri Stati membri. Infatti, non solo questi ultimi non devono mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione – tra i quali la cittadinanza, all'evidenza, occupa un posto preminente – in ossequio al principio di leale cooperazione (art. 4, par. 3, TUE), ma devono anche fare in modo che l'attribuzione delle rispettive cittadinanze si fondi sui valori comuni dell'art. 2 TUE e sulla fiducia reciproca. In altri termini, dalla prospettiva della Corte gli Stati membri «si accordano quanto al fatto che *nessuno di essi eserciti tale competenza in un modo che sia manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza dell'Unione* (corsivo aggiunto)<sup>41</sup>. E tale fiducia reciproca è nutrita dal fatto che alla base delle singole cittadinanze vi sia un «*particolare rapporto di solidarietà e di lealtà [...] nella reciprocità di diritti e di doveri* (corsivo aggiunto)<sup>42</sup>. Un vincolo quest'ultimo tra cittadini e Stati membri che ha dunque una doppia valenza: *orizzontale*, nella misura in cui serve a stabilire una certa fiducia tra gli Stati; *verticale*, poiché “per osmosi” la solidarietà e la lealtà tra il cittadino e lo Stato membro si trasmettono nel rapporto tra il primo e l'Unione<sup>43</sup>.

Pertanto e giungendo al terzo momento, la Corte del Kirchberg afferma che un programma di naturalizzazione dietro mera transazione economica non può rappresentare *in re ipsa* il momento

<sup>37</sup> *Commissione c. Malta*, cit., punto 94.

<sup>38</sup> *Ivi*, punto 91.

<sup>39</sup> *Ivi*, punto 94.

<sup>40</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale M. Collins, del 4 ottobre 2024, C-181/23, *Commissione c. Malta*.

<sup>41</sup> *Commissione c. Malta*, cit., punto 94.

<sup>42</sup> *Ivi*, punto 96.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

costitutivo di un rapporto di cittadinanza (nazionale, *ergo* europea) fondata sulla solidarietà e lealtà, con la conseguenza che risultano violati gli artt. 20 TFUE e 4, par. 3, TUE<sup>44</sup>.

Allora, sulla base di questa premessa le difese di Malta vengono liquidate. Del resto, a detta della Corte non solo è *ictu oculi* evidente che l'art. 10, par. 9, della legge del 2020 istituisce una forma di concessione della cittadinanza maltese che ruota intorno a tre transizioni economiche<sup>45</sup>. Ma neppure risultano decisivi per i giudici del Kirchberg gli altri due requisiti previsti dalla normativa nazionale quali la residenza legale nei 36 mesi precedenti e la c.d. "prova di idoneità". Il primo può essere ritenuto fittizio non solo sulla base del fatto che in due momenti l'investitore è obbligato a permanere a Malta – nella specie in occasione del rilevamento dei dati biometrici e del giuramento di fedeltà<sup>46</sup> – ma anche alla luce della procedura ordinaria di acquisto della cittadinanza, la quale richiede tempi ben più lunghi, e della circostanza per cui i 36 mesi possono diventare 12 dietro l'incremento della dazione di danaro<sup>47</sup>. Il secondo requisito, inoltre, lungi dall'essere una prova per dimostrare il vincolo con Malta rappresenta solo una verifica per escludere che non siano compromessi gli interessi nazionali<sup>48</sup>.

### **3. Vecchie premesse. La giurisprudenza della Corte di giustizia sulla perdita della cittadinanza nazionale (ed europea)**

Sebbene, come la stessa Corte di giustizia lascia intendere<sup>49</sup>, il *dictum* sia intrinsecamente legato alla fattispecie del caso<sup>50</sup>, talché le sue implicazioni possono essere ridimensionate e ricondotte all'ipotesi (come quella maltese) di una vera e propria mercificazione della cittadinanza europea<sup>51</sup>,

<sup>44</sup> *Ivi*, punto 99.

<sup>45</sup> *Ivi*, punto 102.

<sup>46</sup> *Ivi*, punto 106.

<sup>47</sup> *Ivi*, punto 110.

<sup>48</sup> *Ivi*, punto 112.

<sup>49</sup> *Ivi*, punto 99.

<sup>50</sup> Il governo maltese ha da subito dichiarato che avrebbe fatto tutto quanto è necessario per rispettare la sentenza: «[a]s always, the Government of Malta respects the decisions of the courts, while at this moment the legal implications of this judgment are being studied in detail, so that the regulatory framework on citizenship can then be brought in line with the principles outlined in the judgment», così *Press Release by the Government of Malta*, PR250702en, 29 Aprile 2025, disponibile in <https://www.gov.mt/en/Government/DOI/Press%20Releases/Pages/2025/04/29/PR250702en.aspx>.

<sup>51</sup> V. *supra* par. 2.

un dato certo è l'esplicitazione che le normative degli Stati membri relative alla concessione della cittadinanza devono rispettare il diritto dell'Unione europea.

Pertanto, si deve ricordare la precedente giurisprudenza della Corte di giustizia sul rapporto tra competenze nazionali e diritto sovranazionale in merito alla cittadinanza. E nel farlo non si può che prendere come necessario punto di partenza l'asserzione, costantemente ripetuta dai giudici di Lussemburgo, per cui «lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo *status fondamentale dei cittadini degli Stati membri* (corsivo aggiunto)»<sup>52</sup>.

Il che non collima con il fatto che il presupposto formale, e logico, della cittadinanza europea sia e rimanga la cittadinanza nazionale<sup>53</sup>, accedendosi alla prima solo se e in quanto il singolo si dimostri in possesso della seconda (artt. 9 TUE e 20, par. 1, TFUE). Del resto, se l'obiettivo dei trattati è quello di creare un'Unione «sempre più stretta fra i popoli dell'Europa»<sup>54</sup>, è fisiologico che lo “*status civitatis comune*” venga riconosciuto ai singoli proprio per il fatto di essere legati, tramite il vincolo di cittadinanza, a *Stati* che hanno deciso di essere *Membri* dell'ordinamento sovranazionale.

Sulla base di questa premessa, nella giurisprudenza della Corte di giustizia sono apprezzabili due diversi “passi” attraverso i quali si è proceduto verso la definizione del delicato rapporto tra le competenze degli Stati membri in materia e il diritto dell'Unione.

Il primo è stato il riconoscimento che «[I]a determinazione dei *modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra*, in conformità al diritto internazionale, *nella competenza di ciascuno Stato membro* (corsivo aggiunto)»<sup>55</sup>. Ancor prima che la cittadinanza europea venisse istituita la Corte lo ha affermato in *Micheletti*, laddove il problema era quello del mutuo riconoscimento tra Stati membri onde evitare barriere al godimento della libera prestazione di servizi e della libertà di stabilimento<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> *Grzelczyk*, cit., punto 31 e giurisprudenza citata alla nota 11.

<sup>53</sup> C. CLOSA, *Citizenship of the Union and Nationality of Member States*, in *Common Market Law Review*, 1995, p. 487 ss.

<sup>54</sup> Preambolo e art. 1 del TUE e Preambolo del TFUE. Sul concetto di “unione sempre più stretta” v. Corte di giust., 10 dicembre 2018, C-621/18, *Wightman*, punti 61 e 67. V. F. CROCI, *I rapporti tra il recesso dall'Unione europea e l'obiettivo della 'ever closer union'*, in *federalismi.it*, n. 17, 2020, p. 57 ss.

<sup>55</sup> Corte di giust., 7 luglio 1992, C-369/90, *Micheletti*, punto 10.

<sup>56</sup> Del resto, la competenza esclusiva degli Stati nella concessione della cittadinanza discende anche dalla decisione di Edimburgo assunta dai capi di Stato o di governo, che proprio in *Rottmann* (v. *infra* nota seguente) la Corte di giustizia richiama (sul punto, si rinvia a G. D'AGNONE, *Interpretazione dei trattati istitutivi UE: quale ruolo per le decisioni assunte in sede di Consiglio europeo?*, in *European Papers*, 2016, p. 177 ss.). Nell'attuale quadro dei trattati di competenza degli Stati membri nel determinare la cittadinanza si parla agli artt. 9 TUE e 20 TFUE. Peraltro, rispetto

Invece, con il secondo passo i giudici di Lussemburgo hanno stabilito che la competenza esclusiva degli Stati membri deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione. Se già in *Micheletti* si trova traccia di tale asserzione è in *Rottmann*<sup>57</sup> che la Corte di giustizia ne trae le conseguenze, sancendo che uno Stato membro deve valutare la decisione di perdita o di revoca della cittadinanza alla luce del *principio di proporzionalità*<sup>58</sup>.

Le successive sentenze *Tjebbes e a.*<sup>59</sup>, *Wiener*<sup>60</sup>, *X*<sup>61</sup> e *Stadt Duisburg*<sup>62</sup> hanno precisato i contorni di tale esame richiesto alle autorità nazionali (in particolare a quelle giurisdizionali) le quali devono valutare «la situazione individuale dell'interessato e della sua famiglia [e le] conseguenze che inciderebbero in modo sproporzionato, rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale, sullo sviluppo normale della sua vita familiare e professionale»<sup>63</sup>, con la precisazione che «non possono essere ipotetiche o eventuali»<sup>64</sup>. In altre parole, l'esame in punto di proporzionalità implica un giudizio sia sul fine perseguito dal legislatore interno che sulle conseguenze concrete sulla sfera del destinatario.

Rispetto al primo punto, i giudici di Lussemburgo hanno così valorizzato «il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra [lo Stato membro] e i propri cittadini nonché la reciprocità di diritti e di

---

al diritto internazionale, la Corte di giustizia ha richiamato la *Convenzione sulla riduzione dei casi di apolodia* e la *Convenzione europea sulla cittadinanza*.

<sup>57</sup> Corte di giust., 2 marzo 2010, C-135/08, *Rottmann*. Sulla quale, D. KOCHENOV, *Case C-135/08, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2010, not yet reported*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 1831 ss.

<sup>58</sup> *Rottmann*, cit., punto 56.

<sup>59</sup> Corte di giust., 12 marzo 2019, C-221/17, *Tjebbes e a.* Sulla quale H. VAN EIJKEN, *Tjebbes in Wonderland: On European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, p. 714 ss.; C. FIORAVANTI, *Cittadinanza europea e minori in margine al caso Tjebbes: (Corte giust. UE 12 marzo 2019)*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 2019, p. 798 ss.; M.F. ORZAN, *Da Rottman a Tjebbes e a.: Riflessioni sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di cittadinanza europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, p. 997 ss.

<sup>60</sup> Corte di giust., 18 gennaio 2022, C-118/20, *Wiener Landesregierung*. Sulla quale, M. FERRI, *Il sindacato della Corte di giustizia in materia di cittadinanza nazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2024, p. 179 ss.; D. RITLEG, *The Relationship Between Union Citizenship and Nationality: Is it Altered by Wiener Landesregierung?*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 1055 ss.; F. WEBER, *Competence Fusion Through Citizenship. The Federal Logic in the CJEU's Jurisprudence on Union Citizenship Remarks on the occasion of the Grand Chamber judgment from 18 January 2022, Case C-118/20 – JY v. Wiener Landesregierung*, in *European Public Law*, 2023, p. 397 ss.

<sup>61</sup> Corte di giust., 5 settembre 2023, C-689/21, *X*.

<sup>62</sup> Corte di giust., 25 aprile 2024, da C-684/22 a C-686/22, *Stadt Duisburg*.

<sup>63</sup> *Tjebbes e a.*, cit., punto 44.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

doveri, che stanno alla base del vincolo di cittadinanza»<sup>65</sup> il quale, se viene meno, può legittimamente comportare la perdita o la revoca della cittadinanza.

Rispetto, invece, al secondo profilo risulta che la valutazione deve svolgersi in concreto, avendo cura di valutare gli effetti della perdita della cittadinanza europea sull'individuo. Peraltro, da *Tjebbes e a.* la Corte ha introdotto anche l'onere per le autorità nazionali di considerare la possibile violazione dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta<sup>66</sup>, con particolare riferimento al diritto alla vita privata e familiare (art. 7 CDFUE) e al preminente interesse del minore (art. 24, par. 2, CDFUE)<sup>67</sup>.

Dunque, i precedenti, tutti relativi alla sola ipotesi della perdita, non hanno impedito alla Corte di giustizia in *Commissione c. Malta* di esplicitare che gli Stati membri sono vincolati al rispetto del diritto dell'Unione anche al momento della concessione della cittadinanza: l'assunto di partenza della sentenza in commento è proprio quello per cui le due situazioni non divergono<sup>68</sup>. E, del resto, dalla giurisprudenza precedente non emergono indirizzi espliciti nel senso di limitare l'ambito di applicazione del diritto sovranazionale (e della competenza della Corte) alla sola ipotesi della perdita<sup>69</sup>.

Infatti, andrebbe considerato che da *Rottmann* in poi la Corte di giustizia ha affermato che «gli Stati membri devono, nell'esercizio della loro competenza *in materia di cittadinanza*, rispettare il diritto dell'Unione (corsivo aggiunto)»<sup>70</sup>, facendo propria un'asserzione che già *in potenza* (sebbene non ancora *in atto*) era in grado di accogliere anche l'ipotesi dell'acquisto<sup>71</sup>. Vengono in soccorso

<sup>65</sup> *Rottmann*, cit., punto 51.

<sup>66</sup> Parte della dottrina imputa alla Corte di giustizia di aver ampliato il raggio applicativo del catalogo europeo, come noto confinato nelle situazioni in cui gli Stati membri attuano il diritto dell'Unione ex art. 51, par. 1, CDFUE (cfr. F. WEBER, *Competence Fusion Through Citizenship*, cit., p. 410).

<sup>67</sup> *Tjebbes e a.*, cit., punti 45-47; *Wiener*, cit., punto 61; *X*, cit., punto 55; *Stadt Duisburg*, cit., punto 51.

<sup>68</sup> *Commissione c. Malta*, cit., punto 81.

<sup>69</sup> Merita di essere ricordato l'argomento di parte della dottrina (F. WEBER, *Competence Fusion Through Citizenship*, cit., pp. 498-500) per cui perdita e acquisto di cittadinanza sono due situazioni diverse: solo la prima è sottoposta al controllo del diritto dell'Unione poiché l'individuo viene spogliato di diritti di cui gode ai sensi dei trattati cosicché la sua situazione interessa il diritto dell'Unione perché "fu cittadino", mentre nell'ipotesi inversa attrarre le regole nazionali sulla concessione di cittadinanza nell'ambito del diritto sovranazionale vorrebbe dire "anticiparne" l'ingerenza in uno stadio in cui ancora formalmente non è possibile parlare di cittadini europei, soggetti dell'ordinamento "comunitario".

<sup>70</sup> *Rottmann*, cit., punto 45.

<sup>71</sup> Potrebbe richiamarsi come argomento contrario a quanto sostenuto in questa sede Corte di giust., 20 febbraio 2001, C-192/99, *Kaur*, dove a venire in luce era lo *status* di cittadini britannici "d'oltremare", esclusi dall'ambito *ratione personae* della cittadinanza come risultava dalla dichiarazione del Regno Unito allegata al TUE: tuttavia, il tema sotteso a quella pronuncia atteneva non tanto all'esercizio della competenza in materia quanto al soggetto titolare, tra gli Stati membri e l'Unione.

di questa impostazione anche le conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro in *Rottmann* a mente delle quali ricadono nel controllo del diritto comunitario «*le condizioni di acquisto e di perdita della cittadinanza di uno Stato membro in quanto tali (corsivo aggiunto)*»<sup>72</sup>, a cui fanno eco le parole dell'Avvocato generale Szpunar in *Weiner*, per il quale «[bisogna sottolineare] che la riserva formulata dalla Corte [in *Micheletti*] secondo cui occorre rispettare il diritto dell'Unione, comprende sia le condizioni di acquisto sia quelle di perdita della cittadinanza (corsivo aggiunto)»<sup>73</sup>.

Detto altrimenti, la premessa logica di *Commissione c. Malta* per cui le normative nazionali sulla cittadinanza sono sottoposte *in toto* al diritto dell'Unione – si tratti di acquisto o di perdita – è un “argomento dormiente” già contenuto nei precedenti, non attivato né applicato perché non rilevante nei casi di specie, ma già presente e forse persino presupposto come mostrano le conclusioni degli Avvocati generali.

Quello che muta, semmai, è il criterio che guida le relazioni tra le competenze nazionali in materia e il diritto dell'Unione. Se rispetto alla perdita/revoca della cittadinanza il limite alla competenza esclusiva degli Stati membri viene individuato nel *principio di proporzionalità*, nell'ipotesi dell'acquisto rilevante in *Commissione c. Malta* questo è il frutto dell'incrocio tra gli artt. 2 e 4, par. 3, TUE: la sovranità degli Stati membri rimane intatta sino a che non si traduca in normative che concedono, violando la leale cooperazione, la cittadinanza senza alcun «rapporto di solidarietà e di lealtà»<sup>74</sup> e senza «reciprocità di diritti e di doveri»<sup>75</sup>.

Ed è proprio il *rapporto di solidarietà e di lealtà* ad essere la “chiave di volta” della pronuncia in discorso<sup>76</sup>. Difatti, diversa era la prospettiva del ricorso della Commissione, la quale sottolineava che era l'assenza di un requisito di *residenza effettiva* ad essere un indice della natura fittizia del legame tra “investitore/cittadino” e Malta<sup>77</sup>. Al contrario, la Corte sceglie di qualificare l'effettività del vincolo di cittadinanza mediante la diversa nozione del *rapporto di solidarietà e di lealtà*, che la

<sup>72</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale M. Poiares Maduro, del 30 settembre 2009, C-135/08, *Rottmann*, par. 26.

<sup>73</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale M. Szpunar, del 1° luglio 2021, C-118/20, *Wiener*, par. 46.

<sup>74</sup> *Commissione c. Malta*, cit., punto 96.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> Sottolineano tale aspetto E. DE FALCO, *The End of Citizenship for Sale?*, cit., p. 8; K. LAMPRINOUDIS, *Money Cannot Buy Everything!*, cit., pp. 15-16; G. ÍÑIGUEZ, *On Genuine Links, Burdens of Proof, and Declaration No. 2*, cit., p. 39.

<sup>77</sup> *Commissione c. Malta*, cit., punto 54.

stessa aveva elaborato per la prima volta in *Rottmann*<sup>78</sup> al fine di giustificare le normative nazionali che comportavano la perdita della cittadinanza o la revoca della naturalizzazione: come a dire che se gli Stati membri possono legittimamente far cessare il vincolo di cittadinanza quando viene meno il rapporto di solidarietà e di lealtà<sup>79</sup>, così questi ultimi possono concedere la loro cittadinanza solo quando quest'ultimo sia presente.

Se di certo la “fuga” dall’argomento presentato dalla Commissione si spiega alla luce del fatto che, seguendo quella strada, la Corte avrebbe finito con il dichiarare *comunitariamente* imposto il requisito di *residenza effettiva*<sup>80</sup>, tuttavia non andrebbe privata tale assenza anche dell’altro significato che può assumere, per cui spetta agli Stati membri definire cosa rende effettivo il legame di cittadinanza (se la residenza o altri indici), *fintantoché* alla base vi sia un (reale) *rapporto di solidarietà e di lealtà*.

#### **4. Nuove logiche. Il rapporto tra ordinamenti nazionali e diritto dell’Unione europea alla luce della “crisi dei valori”**

La ragione della soluzione della Corte di giustizia si percepisce dall’intero costruito della sentenza: l’effettività del rapporto tra cittadino e Stato membro ha riflessi sia per l’Unione che per gli altri Stati membri. Per la prima, la cittadinanza implica il riconoscimento dei diritti di partecipazione alla vita democratica “comunitaria”. Per i secondi, le conseguenze non sono meno gravi: gli Stati membri devono garantire ai cittadini europei di circolare, soggiornare, lavorare, produrre, studiare in quello spazio senza barriere e frontiere che hanno creato e fondato sulla solidarietà.

Pertanto, gli Stati membri godono di un «ampio margine discrezionale»<sup>81</sup> e di un potere «non illimitato»<sup>82</sup> nel disciplinare le condizioni di acquisto e di perdita della cittadinanza. Anche dall’utilizzo di tali parole ben si comprende come la Corte di giustizia non voglia lasciare adito a

<sup>78</sup> *Rottmann*, cit., punto 51.

<sup>79</sup> *Ibidem*; *Wiener*, cit., punto 52; *X*, cit., punto 31; *Stadt Duisburg*, cit., punto 37.

<sup>80</sup> V. S. MARINAI, *L’incidenza del genuine link nei rapporti tra cittadinanza statale e cittadinanza dell’Unione europea*, cit., p. 32.

<sup>81</sup> *Commissione c. Malta*, cit., punto 98.

<sup>82</sup> *Ivi*, punto 95.

dubbi sul fatto che gli Stati membri, pur nella loro indiscussa sovranità, devono rispettare il diritto dell'Unione.

E se allora continuare a parlare di competenza “esclusiva” degli Stati membri potrebbe sembrare un paradosso<sup>83</sup>, tuttavia andrebbe tenuta a mente la differenza – sulla quale invita a riflettere l'Avvocato generale Szpunar in *Wiener*<sup>84</sup> – tra *natura della competenza* e suo *esercizio*: la prima può indicare anche una salda appartenenza agli Stati membri, e ciò non è discussione; il secondo, però, può implicare che, per quanto lo Stato sia padrone esclusivo di quel campo, non gode di un potere assoluto.

Questo argomento conduce a leggere la sentenza *Commissione c. Malta* nel più ampio mosaico i cui tasselli sono le numerose pronunce della Corte di giustizia che hanno affrontato la crisi dei valori dell'Unione europea *ex art. 2 TUE*<sup>85</sup> che si riscontra in alcuni Stati membri<sup>86</sup>.

In particolare, proprio per resistere alla deflagrazione dei sistemi giudiziari nazionali, la cui indipendenza è stata minata dai rispettivi governi, la Corte di giustizia ha stabilito che rimane nella competenza degli Stati membri decidere «un determinato modello costituzionale, che disciplini le relazioni e l'interazione tra i diversi poteri statali, in particolare per quanto riguarda la definizione e la delimitazione delle competenze di questi ultimi»<sup>87</sup>; modello all'interno del quale rientra l'amministrazione della giustizia<sup>88</sup>. Tuttavia, tale competenza è sì *esclusiva* ma *non illimitata*. Il limite imposto in quel caso dal diritto dell'Unione è il rispetto dei requisiti (su tutti, l'indipendenza del potere giudiziario) che l'art. 19, par. 1, comma 2, TUE<sup>89</sup> indica a presidio della tutela

<sup>83</sup> Sulla “teoria della limitazione”, v. F. CASOLARI, *La tutela dei valori dell'Unione europea e le prerogative sovrane degli Stati membri: quale limitazione?*, in *Unione europea e Diritti*, n. 3, 2025.

<sup>84</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale M. Szpunar, *Wiener*, cit., par. 45.

<sup>85</sup> Attualmente è pendente il ricorso della Commissione contro l'Ungheria avente ad oggetto la normativa nazionale che limita la diffusione di contenuti LGBTQIA+. Per la prima volta la Commissione invoca come autonomo motivo di ricorso l'art. 2 TUE. Sul punto, v. le conclusioni dell'Avvocato generale T. Čapeta, del 5 giugno 2025, C-769/22, *Commissione c. Ungheria*. V. G. DI FEDERICO, M. LANOTTE, *Le conclusioni dell'AG Čapeta in Commissione c. Ungheria e l'uso a sé stante dell'art. 2 TUE*, in *Eurojus*, n. 2, 2025, p. 347 ss.

<sup>86</sup> Sui meccanismi che l'ordinamento dell'Unione europea prevede a tutela dello Stato di diritto, su tutti v. A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023. Si deve ricordare che stante i ben conosciuti limiti della procedura *ex art. 7 TUE* sono emerse vie alternative per rilevare le violazioni poste in essere dagli Stati membri. In primo luogo, la procedura di infrazione (sulla quale v. *supra* nota 24; tra le tante, v. Corte di giust., 11 luglio 2019, C-619/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte suprema)* e 5 novembre 2019, C-192/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari)*). In secondo luogo, il rinvio pregiudiziale si è dimostrato particolarmente efficace per consentire ai giudici nazionali di contestare le normative del proprio Stato membro (su tutte, v. Corte di giust., 19 novembre 2019, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. e a.*).

<sup>87</sup> *Procedimento penale a carico di PM*, cit., punto 229.

<sup>88</sup> Corte di giust., 22 febbraio 2022, C-430/21, *RS*, punto 43.

<sup>89</sup> Fra le tante, v. *Procedimento penale a carico di PM*, cit., punto 230 e *RS*, cit., punto 41.

giurisdizionale effettiva dei diritti riconosciuti dal diritto sovranazionale. Questo perché, come la Corte stessa afferma per la prima volta nella sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*<sup>90</sup> il rispetto dello *Stato di diritto* – valore fondante dell’Unione (art. 2 TUE) e, come tale, preconditione dell’adesione degli Stati membri (art. 49 TUE)<sup>91</sup> – è il fattore che consente l’integrazione tra gli ordinamenti nazionali: dall’indipendenza dei giudici dipende la cooperazione in materia penale – costituita da diversi strumenti normativi tra i quali senza dubbio il più cruciale è il mandato d’arresto europeo<sup>92</sup> – in quanto quest’ultima deve il suo funzionamento alla reciproca fiducia tra Stati membri rispetto all’adeguatezza dei rispettivi sistemi giudiziari<sup>93</sup>; la stessa esigenza si presenta per il rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*<sup>94</sup>, dato che solo organi giurisdizionali considerati indipendenti possono dialogare con la Corte di giustizia<sup>95</sup>.

Il ragionamento in *Commissione c. Malta* non pare così diverso: pur riconoscendo che spetta agli Stati membri determinare chi sia loro cittadino per ammissione stessa dei trattati (artt. 9 TUE e 20 TFUE) e dei loro “signori” (gli Stati membri, come già emergeva anche dalla dichiarazione n. 2 adottata in occasione del Trattato di Maastricht), tale scelta non può portare a negare la solidarietà tra Stati membri, *l’identità dell’Unione* insita nei suoi valori (art. 2 TUE) e la leale cooperazione

<sup>90</sup> Corte di giust., 27 febbraio 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, punto 43. Ben analizzano la “logica” di tale pronuncia, ai sensi della quale l’indipendenza del giudice consente l’operatività di diversi meccanismi e rimedi del diritto dell’Unione, M. BONELLI, M. CLAES, *Judicial Serendipity: How Portuguese Judges Came to the Rescue of the Polish Judiciary*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, p. 622 ss.

<sup>91</sup> Come la Corte di giustizia ha statuito nella sentenza del 20 aprile 2021, C-896/19, *Repubblica c. Il-Primu Ministru*, laddove ha riconosciuto che gli Stati membri devono adoperarsi per evitare una qualsiasi regressione rispetto alla tutela dello Stato di diritto (in particolare, v. punto 63). Sul tema, v. M. LANOTTE, *La tecnica del combinato disposto "a servizio" della Rule of Law: il principio di non regressione nella sentenza Repubblica*, in B. NASCIBENE, G. GRECO (a cura di), *I grand arrêts della Corte di giustizia dell’Unione europea negli ultimi dieci anni. Attualità e problemi aperti*, Milano, 2025, p. 127 ss.

<sup>92</sup> 2002/584/GAI: Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d’arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri. In generale, sul tema v. L. MANCANO, *You’ll Never Work Alone: A Systemic Assessment of the European Arrest Warrant and Judicial Independence*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 683 ss.

<sup>93</sup> Su tutte, v. Corte di giust., 25 luglio 2018, C-216/18 PU, *LM*.

<sup>94</sup> Il cambio di approccio della Corte di giustizia rispetto al criterio relativo all’indipendenza del giudice del rinvio quale requisito di ammissibilità della domanda pregiudiziale si segnala nella sentenza del 21 gennaio 2020, C-274/14, *Banco de Santander*. Sul tema, sia consentito il rinvio a S. BARBIERI, *Il dilemma nel dialogo: indipendenza del giudice del rinvio e crisi dello Stato di diritto tra coerenza ed effettività*, in *Quaderni AISDUE, serie speciale II ed. Incontro fra i giovani studiosi di diritto dell’Unione europea*, Napoli, 2022, p. 13 ss.

<sup>95</sup> E oggi con il Tribunale. Infatti, si deve ricordare che dal 1° ottobre 2024 è divenuto operativo il trasferimento della competenza pregiudiziale in materie specifiche ai sensi del regolamento (UE, EURATOM) del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 aprile 2024, fondato sull’art. 256, par. 3, TFUE.

(art. 4, par. 3, TUE)<sup>96</sup>. In caso contrario, verrebbe “inquinata” la democrazia nel quadro istituzionale dell’Unione, il cui funzionamento si basa sulla partecipazione (attiva e passiva) dei cittadini europei. Così, similmente a quanto argomentato nella giurisprudenza a partire da *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, il rispetto dei valori dell’Unione costituisce la premessa della solidarietà e della fiducia reciproca tra Stati membri che consente l’instaurazione dello spazio europeo senza frontiere (art. 3, par. 2, TUE): prendendo in prestito le parole dell’Avvocato generale Maduro in *Rottmann* la cittadinanza europea si fonda «sul loro impegno reciproco ad aprire le rispettive comunità politiche agli altri cittadini europei»<sup>97</sup>.

Ebbene, senza solidarietà e fiducia reciproca non può esserci, né pretendersi, apertura.

## 5. Conclusioni. La cittadinanza europea: una questione di identità

Non sono oggetto del presente contributo le implicazioni pratiche della pronuncia quali il destino dello *status civitatis* degli investitori (cittadini?) “maltesi” o il comportamento che gli altri Stati membri potranno adottare in deroga all’(assoluta) reciproca fiducia teoricamente imposta da *Micheletti*<sup>98</sup>.

Quello che in questa sede è stato oggetto di analisi è l’asserzione per cui la competenza degli Stati membri in materia può dirsi esclusiva ma non illimitata, e sul punto è il nostro ordinamento ad offrire una prima reazione. Infatti, nella sentenza n. 142 del 2025<sup>99</sup> la Corte costituzionale ha

---

<sup>96</sup> Peraltro curiosamente già in *Rottmann* l’argomento della leale collaborazione come canone che limita la competenza degli Stati membri anche in materia di cittadinanza veniva presentato dalla Repubblica ellenica e ricordato dalle conclusioni dell’Avvocato generale M.P. Maduro (cit., par. 30), in particolare si legge che la dottrina e «la Repubblica ellenica nelle sue osservazioni hanno fatto riferimento al principio comunitario di leale cooperazione sancito dall’art. 10 CE, che potrebbe essere leso qualora uno Stato procedesse, senza consultare la Commissione e i propri partner a un’ingiustificata naturalizzazione in massa di cittadini di paesi terzi».

<sup>97</sup> Conclusioni dell’Avvocato generale M.P. Maduro, *Rottmann*, cit., par. 23. Sottolinea l’importanza che la cittadinanza europea sia basata sui valori condivisi dell’Unione al fine di preservare la fiducia reciproca (e assoluta) tra Stati membri (i quali non possono in principio contestare l’attribuzione della cittadinanza da parte degli altri Stati), M. CHAMON, *Commission v Malta (C-181/23)*, cit., pp. 479-480.

<sup>98</sup> Affronta diffusamente questi profili su tutti M. CHAMON, *Commission v Malta (C-181/23)*, cit., pp. 484-486.

<sup>99</sup> Corte cost., 31 luglio 2025, n. 142, punti 11.3 e 11.4 *cons. in dir.* Si fa riferimento rinvii dei Tribunali ordinari di Bologna, Roma, Milano e Firenze. Va ricordato che le norme in materia di cittadinanza sono state riformate con decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, recante “Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza”. Sulla vicenda, v. 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*, n. 2, 2025, p. 1 ss.

giudicato le censure di costituzionalità aventi ad oggetto l'art. 1 della legge n. 91/1992 per violazione degli artt. 1, comma 2 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in riferimento agli artt. 9 TUE e 20 TFUE nella misura in cui consentiva l'acquisto della cittadinanza a chiunque dimostrasse di avere un ascendente italiano. Pur non dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma (e nel caso dei parametri europei, propendendo per l'inaammissibilità delle censure), la Consulta ha sostanzialmente accolto la premessa assiologica di *Commissione c. Malta*, accettando che le scelte del legislatore possono essere valutate al metro, oltre che dei canoni costituzionali, anche del diritto sovranazionale.

Ma va ribadito che la portata innovativa della pronuncia in commento non risiede tanto nella sottoposizione al controllo del diritto dell'Unione delle condizioni di acquisto della cittadinanza, esito tutto sommato prevedibile già dalla pregressa giurisprudenza. Al contrario, è la logica per cui nell'esercizio della loro competenza esclusiva gli Stati membri non possono intaccare l'*identità dell'Unione*<sup>100</sup>, alla cui definizione concorre anche la cittadinanza europea<sup>101</sup>, ad essere la reale novità che ha consentito alla Corte di sancire che una normativa nazionale che mercifichi lo *status civitatis* "comunitario" è di per sé contraria al "nucleo duro" dei valori dell'ordinamento nato dai trattati iscritti all'art. 2 TUE<sup>102</sup>. Una logica che – come si è avvertito – non è in quanto tale inedita ma, anzi, figlia di questi tempi in cui la Corte di giustizia si è trovata a ribadire (e difendere) i valori fondanti dell'Unione davanti alla crisi dello *Stato di diritto* in diversi ordinamenti nazionali.

E non serve obiettare che la determinazione della cittadinanza nazionale rientra nell'identità degli Stati membri<sup>103</sup> – che l'Unione pure ha l'obbligo di rispettare (art. 4, par. 2, TUE)<sup>104</sup> – poiché delimita e definisce la comunità politica nazionale: qualsiasi elemento caratterizzante degli

<sup>100</sup> Tale ultimo termine compare la prima volta nella giurisprudenza di Lussemburgo nelle sentenze sul regolamento c.d. condizionalità (regolamento UE, Euratom 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020) in Corte di giust., 16 febbraio 2022, C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, punto 127 e del 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, punto 145. Sulla quale, v. J. ALBERTI, *Il Regolamento condizionalità è pienamente legittimo e, Ucraina permettendo, certamente attivabile. Prime riflessioni sulle sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-156/21 e C-157/21*, in [BlogDUE](#), 17 marzo 2022. La Corte ha mutuato un'espressione da attribuirsi al Vertice dei Capi di Stato o di governo del 14 e 15 dicembre 1973.

<sup>101</sup> Come sostiene P. GARGIULO, *Valori e cittadinanza dell'Unione come strumenti di affermazione dell'identità europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2025, p. 319 ss.

<sup>102</sup> Una logica che alcuni Autori – chi con preoccupazione (cfr. F. WEBER, *Competence Fusion Through Citizenship*, cit., p. 397 ss.) già rispetto alla sentenza *Wiener.*, chi con maggiore cautela (S. POLI, *The End of the Reserved Domain*, cit., p. 9) – definiscono "federale" perché implica l'erosione del *limes* tra competenze statali e controllo che su di esse può esercitare il diritto dell'Unione.

<sup>103</sup> Come sostenuto dall'Avvocato generale M.P. Maduro, *Rottmann*, cit., par. 25.

<sup>104</sup> Sull'identità nazionale, su tutti v. G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Napoli, 2017.

ordinamenti interni non può né deve entrare in contraddizione con l'identità europea che, del resto, è formata da valori (in teoria) comuni agli Stati membri che scelgono di partecipare al processo d'integrazione<sup>105</sup>.

Infine, il “valore identitario” della cittadinanza per l'Unione si congiunge ad un ultimo aspetto che non andrebbe sottostimato. La Corte di giustizia è stata accusata di aver sposato un'interpretazione troppo audace delle norme sovranazionali<sup>106</sup>. Tuttavia, non andrebbe derubricato il fatto che, ancor prima di essere frutto di una netta presa di posizione dei giudici del Kirchberg, *Commissione c. Malta* è in qualche modo figlia di un dialogo tra le istituzioni dell'Unione che hanno riconosciuto come la cittadinanza non possa essere il risultato di un baratto, di uno scambio sinallagmatico che ricorda più un rapporto obbligatorio privatistico che un legame di diritto pubblico. Allora, non va dimenticata la risoluzione del Parlamento europeo che quasi dieci anni fa censurava i programmi di acquisto di cittadinanza per investimento perché incompatibili con l'essenza della cittadinanza europea quale tratto identitario dell'ordinamento sovranazionale. Così, è stata poi la Commissione ad approfondire quelle critiche politiche con gli strumenti che le sono propri.

In sostanza, l'ordinamento dell'Unione – nella pluralità delle voci che lo compongono – ha dimostrato che la questione della cittadinanza è fondamentale: una *questione di identità*.

<sup>105</sup> Su tutti, v. A. VON BOGDANDY, S. SCHILL, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1417 ss.

<sup>106</sup> V. D. KOCHENOV, *Never Mind the Law, Again: Commission v. Malta (C-181/23)*, in G. BUGEDO MONTERO (ed.), *EU Citizenship's New Boundaries*, cit., p. 21 ss.