RIVISTA DI
DIRITTI COMPARATI

# *Commissione europea c. Repubblica di Malta*: la cittadinanza non è (più) in vendita *

*Costanza Margiotta*

SOMMARIO: 1. Una sentenza inattesa e di portata costituzionale. – 2. Il rifiuto del *genuine link*. – 3. Fiducia reciproca, mutuo riconoscimento e leale cooperazione – 4. Gli effetti futuri della sentenza: retroattività, apolidia e autonomia della cittadinanza europea.

## *1. Una sentenza inattesa e di portata costituzionale*

È innanzitutto necessario riconoscere come tutti i commentatori siano rimasti, positivamente o negativamente[1], sorpresi dalla recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 29 aprile 2025, causa C-181/23, *Commissione europea c. Repubblica di Malta*[2]. In tale pronuncia, la Corte ha condannato la Repubblica di Malta per la violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 20 TFUE e dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, in relazione al suo programma di concessione della "cittadinanza tramite investimento". Il caso Malta presenta un carattere di assoluta peculiarità, in quanto l'introduzione di un regime di naturalizzazione per investimento è stata l'occasione per

---

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

[1] E. Fripp, *EU Court of Justice finds Malta "golden passports" scheme incompatible with EU law*, in *EJIL: Talk!*, 9 maggio 2025, *ejiltalk.org*; D. Kochenov, *EU Citizenship's New Essentialism: The Solidification of the Illiberal Union*, in *VerfBlog*, 5 maggio 2025, *verfassungsblog.de*; D. Kochenov, *Never Mind the Law, again: Commission v. Malta (C-181/23)*, in *EU Law Live*, 27 maggio 2025, *eulawlive.com*; R. O'Neill, *The Silent Engine of European Citizenship*, in *VerfBlog*, 7 maggio 2025, *verfassungsblog.de*; L.D. Spieker, *Dismissing the Genuine Link by Disregarding Constitutional Principles: Why the Court should not follow Collins' Opinion in Commission v Malta*, in *VerfBlog*, 9 ottobre 2024, *verfassungsblog.de*; M. van den Brink, *Why bother with legal reasoning? The CJEU Judgment in Commission v Malta (Citizenship by Investment)*, in *Globalcit*, 2 maggio 2025, *globalcit.eu*; R. 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 – A Journal on Law and Integration*, vol. 10, n. 2, 2025, pp. 463-487; E. De Falco, *The End of Citizenship for Sale? A Legal Turning Point in Commission v. Malta (C-181/23)*, in *EU Law Live*, 30 aprile 2025, *eulawlive.com*; L.D. Spieker, *It's solidarity, stupid!: In defence of Commission v Malta*, in *VerfBlog*, 7 maggio 2025, *verfassungsblog.de*; F. Strumia, *Neither Soil, Nor Blood, Nor Money: Disquiet over citizenship in the US, Italy, the UK, and at the CJEU*, in *VerfBlog*, 20 giugno 2025, *verfassungsblog.de*; E. Spaventa – L.D. Spieker, *Eleanor Spaventa and Luke Dimitrios Spieker discuss the "golden passports" case*, in *EU Law Live Podcast*, 8 maggio 2025, *eulawlive.com*; Henley & Partners, *Henley & Partners Responds to European Court of Justice Ruling on Malta's Citizenship Program*, Press Release, 17 gennaio 2025, *henleyglobal.com*.

[2] Corte giust., 29 aprile 2025, C-181/23, *Commissione Europea c. Malta*.

pronunciarsi sulla questione, finora elusa, dei criteri di acquisizione della cittadinanza europea. Inoltre, in questa occasione la Corte di giustizia ha affermato con decisione che la cittadinanza europea non può essere ridotta a merce, compiendo così anche un passo ulteriore verso l'autonomizzazione della cittadinanza europea rispetto alla morsa delle cittadinanze nazionali.

La decisione *Malta* può essere considerata, sotto diversi profili, inattesa, poiché il parere dell'Avvocato generale Collins, reso il 4 ottobre 2024[3], si era orientato in tutt'altra direzione: secondo Collins, infatti, il programma maltese non risultava in contrasto con il diritto dell'Unione vigente. È pur vero, però, che nessuno degli analisti era veramente certo che la Corte fosse pronta a respingere il ricorso della Commissione europea e benedire il programma di cittadinanza per investimento di Malta. Nel periodo precedente alla sentenza, infatti, si era diffusa l'ipotesi che la Corte potesse adottare un approccio inedito per evitare il riconoscimento della "vendita" della cittadinanza di uno Stato membro, tenuto conto del carattere derivato della cittadinanza dell'Unione europea[4]. Non era però chiaro quale sarebbe stato il ragionamento giuridico che avrebbe intrapreso la Corte per giungere a tale esito. In simili contesti, quando certe preoccupazioni iniziano a circolare nel dibattito pubblico e accademico, la Corte sfrutta il clima politico (e istituzionale) adatto per cogliere l'occasione di rompere con paradigmi precedenti. Tra le inquietudini più rilevanti che circolavano vi erano sia che un esito favorevole a Malta avrebbe potuto incoraggiare altri Stati membri a introdurre o reintrodurre analoghi programmi di cittadinanza per investimento, con implicazioni significative per l'intero sistema dell'Unione sia, senz'altro, inchieste come quelle pubblicate dal *Financial Times*[5], apparsa proprio mentre la Corte si accingeva a pronunciarsi.

La decisione della Corte di giustizia nel caso *Commissione europea v. Repubblica di Malta* si presta ovviamente a una molteplicità di interpretazioni, ma ha senza dubbio il pregio di riportare, dopo anni di relativa marginalità, la cittadinanza dell'Unione al centro del dibattito giuridico e politico europeo, nonché nella riflessione accademica. Ne sono prova il numero considerevole di commenti e contributi già pubblicati a ridosso della sentenza[6], e i non pochi articoli sulla stampa nazionale e internazionale. Un ritorno alla centralità per la cittadinanza dell'Unione che la Corte ha consapevolmente voluto quando ha riproposto con decisione il suo vecchio mantra della cittadinanza europea come lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri (par. 92)[7], un principio che aveva subito una certa eclissi nel criticatissimo caso *Dano*[8].

---

[3] Conclusioni dell'avvocato generale M. Anthony Collins, presentate il 4 ottobre 2024, nella causa Corte giust., C-181/23, *Commissione c. Malta*.

[4] Si vedano come detto i dibattiti su Verfassungsblog, su European Law Blog e su EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law.

[5] *ft.com*.

[6] Vedi nota 1.

[7] Corte giust., 29 aprile 2025, C-181/23, *Commissione c. Malta*.

[8] Corte giust., 11 novembre 2014, C-333/13, *Florin Dano c. Jobcenter Leipzig*.

Non solo, la Corte sottolinea anche con forza come le disposizioni relative alla cittadinanza dell'Unione costituiscano parte integrante del quadro costituzionale dell'Unione stessa (par. 91), conferendo loro una centralità che richiama la nozione di *core constitutional content* elaborata da Armin von Bogdandy[9]. La pronuncia, infine, ha anche il pregio di sollevare un interrogativo cruciale, se essa non rappresenti un'occasione importante per rilanciare la discussione sull'opportunità e le modalità di un'armonizzazione dei criteri di acquisizione della cittadinanza all'interno dell'Unione europea[10].

Crediamo, inoltre, che questa sentenza sia destinata a rimanere al centro del dibattito dottrinale ancora a lungo, come già osservato da numerosi studiosi, e sarà con ogni probabilità oggetto, nei prossimi mesi, di ulteriori interpretazioni. Sebbene vi sia consenso quasi unanime sul fatto che il ragionamento giuridico della Corte risulti oscuro, criptico e talvolta sibillino, è altrettanto innegabile che questa decisione finirà per collocarsi tra le sentenze di maggiore importanza nella giurisprudenza della Corte. Essa andrà, quindi, a arricchire il già consistente corpus di pronunce in materia di cittadinanza dell'Unione, spesso criticate per la debolezza logico-giuridica del ragionamento, ma che nel tempo si sono rivelate fondamentali per lo sviluppo di quell'istituzione, se non addirittura dotate di un autentico valore costituente. Interessate in proposito notare come anche tra i critici più severi vi è chi ha parlato di una *ruling of such constitutional magnitude*[11].

Peraltro, è interessante osservare come Malta si inserisca in quella categoria di decisioni di cui si è detto che la Corte ha privilegiato l'opportunità politica sulla solidità delle argomentazioni giuridiche e che non si sono esaurite nel momento della loro adozione, ma abbiano generato un seguito giurisprudenziale significativo. Una categoria di cui fanno parte precedenti emblematici quali *Martínez Sala* e *Zambrano* – i cui i deficit argomentativi sono stati discussi a lungo – e fondatamente, sul piano giuridico, perché evidenti – il cui seguito si è rivelato a volte evolutivo e progressista, come in *Grzelczyk*[12], in altri casi invece restrittivo e conservatore, come in *Dereci*[13]. Si tratta, comunque, di casi in cui la Corte ha sentito l'esigenza di intervenire nuovamente – spesso in risposta alle critiche sollevate dalla dottrina e/o dai giudici e funzionari nazionali – per sbrogliare la precedente matassa argomentativa. Non è da escludere, peraltro, che un simile sviluppo possa verificarsi anche in relazione alla pronuncia sul caso Malta, come vedremo in conclusione (paragrafo 4). Di questa categoria di

[9] A. von Bogdandy, *The emergence of European Society through Public Law*, Oxford, 2024.

[10] L. Orgad and J. Lepoutre (eds), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality*?, in *EUI RSCAS*; 2019/24; C. Margiotta, *Per una riforma del sistema di acquisizione della cittadinanza europea (1992-2022)*, in Alessandro Guerra e Maria Cristina Marchetti (a cura di), *Dialoghi sull'Europa*, Roma, 2022, pp. 151 ss.

[11] M. van den Brink, *Why bother with legal reasoning? The CJEU Judgment in Commission v Malta (Citizenship by Investment)*, in *VerfBlog*, verfassungsblog.de.

[12] Corte giust., 20 settembre 2001, C-184/99, *Grzelczyk*.

[13] Corte giust., 15 novembre 2011, C-256/11, *Dereci*.

decisioni, fanno anche parte le prime pronunce della Corte in materia di diritti fondamentali dei cittadini degli Stati membri, come *Stauder* (C-29/69) e *Internationale Handelsgesellschaft* (C-11/70)[14], elaborate in un momento in cui la Corte si trovava sotto pressione da parte delle Corti costituzionali, in particolare quella tedesca e quella italiana. Di queste sentenze si è affermato che ponevano le proprie fondamenta sul vuoto normativo[15]. In tutte queste occasioni la Corte si è indubbiamente mossa in modo creativo, e spesso autonomo rispetto alle posizioni espresse dagli Avvocati generali, esplorando soluzioni interpretative nuove e gettando le basi per futuri sviluppi del diritto dell'Unione.

Come nei casi giurisprudenziali appena citati, anche nel caso Malta, mi pare la Corte persegua un obiettivo di fondo: non apparire come chi crea diritto, ma come un interprete fedele, intento a "rintracciare" i principi giuridici nei trattati esistenti limitandosi a riconoscerli e a incorporarli nell'ordinamento dell'Unione. Più avanti nel testo, torneremo a riflettere su quali principi la Corte abbia effettivamente rintracciato in questa occasione.

## 2. *Il rifiuto del genuine link*

Nessuno sta negando che la sentenza avrebbe richiesto una base giuridica più solida e che le argomentazioni adottate dalla Corte di giustizia possano essere criticate per il loro limitato rigore logico, per alcune circolarità nel ragionamento e, in certi passaggi, per una certa bizzarria interpretativa. Tuttavia, è inutile negare che la Corte è giunta a una conclusione – la condanna della pratica della "vendita" della cittadinanza – che molti osservatori auspicavano, senza però accogliere gli argomenti avanzati dalla Commissione europea, argomenti considerati da numerosi studiosi infondati dal punto di vista strettamente giuridico, ma anche problematici da quello politico.

Numerose voci autorevoli avevano sottolineato a ragione la debolezza giuridica e la pericolosità politica tanto del precedente rapporto sui programmi di cittadinanza per investimento quanto del ricorso presentati contro Malta dalla Commissione. Queste voci, anche di grande autorevolezza – basti ricordare J.H.H. Weiler, che aveva parlato a ragione di eventuale *constitutional outrage*[16] – avevano ammonito la Corte dal fare proprio il criterio, giuridicamente controverso, su cui si fondava il ricorso della Commissione. La critica principale che era stata mossa alla Commissione era la sua

[14] Corte giust., 12 novembre 1969, C-29/69, *Stauder* e 17 Dicembre 1970, C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*.

[15] M. Cartabia, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea,* in *Diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di M. Cartabia*, 2007,* Bologna, pp. 13-66.

[16] J.H.H. Weiler, *Citizenship for Sale (Commission v Malta). Who of the Two is Selling European Values?*, in VerfBlog, 2025, verfassungsblog.de.

insistenza che fosse necessario un "legame genuino"[17] tra il cittadino da naturalizzare e lo Stato membro concedente per riconoscere la legittimità delle cittadinanze nazionali, una nozione che avrebbe potuto sancire un pericoloso ritorno a concezioni identitarie di cittadinanza riattualizzando quella concezione ottocentesca della cittadinanza fondata sull'identità nazionale, propria di quello che era stato definito dall'avvocato generale Tesauro nel caso *Micheletti* il "periodo romantico del diritto internazionale"[18].

In altre parole, fatta eccezione per una ristretta minoranza di studiosi, molti di noi[19] si erano detti contrari alla commercializzazione della cittadinanza europea, opponendosi a tale prassi non solo per ragioni di ordine morale, sociale e politico, ma anche da un punto di vista fiscale: *there is the risk that CBI schemes exacerbate a harmful tax competition – a race to the bottom – in the EU*[20]. Al contempo, gli stessi studiosi non sembravano in grado di individuare un principio giuridicamente fondato per condannare Malta che sbrogliasse il bandolo della matassa giuridica, anche perché, come detto, tutti avevano rivolto critiche alla linea argomentativa seguita dalla Commissione per giustificare giuridicamente la condanna della commercializzazione della cittadinanza europea. La Corte invece – facendo proprie tutte le critiche che erano state mosse al ricorso della Commissione europea e le annotazioni dell'Avvocato generale Collins, che aveva sconsigliato di utilizzare il criterio del legame genuino – ha persino evitato di menzionare tale legame. In effetti, nelle sue conclusioni del 4 ottobre 2024, l'Avvocato generale Collins aveva ricondotto sostanzialmente tutto l'impianto accusatorio della Commissione all'esigenza di un "legame effettivo" tra uno Stato membro e i suoi cittadini nel diritto dell'UE (punto 41)[21], il che avrebbe fatto pensare che la Corte ne avrebbe tenuto conto. Invece la Corte ha evitato del tutto di interrogarsi circa l'esistenza di un simile requisito nel diritto dell'Unione nel dichiarare illegittima la categoria dei regimi di cittadinanza che commercializzano la cittadinanza europea, ovvero la "naturalizzazione per transazione ... in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati" (paragrafi 99-100)[22]. Da questo punto di vista, è interessante notare che, sebbene la Corte sembri discostarsi formalmente dal parere dell'Avvocato generale, in realtà ne accoglie l'indicazione più rilevante: non fondare la propria

[17] Per tutti D. Kochenov, *Commission Would Likely Be "Humiliated" If CIP-Matter Goes to Court over "Genuine Links"*, in *Investment Migration Insider*, 23 ottobre 2020, *imidaily.com*.

[18] Corte giust., conclusioni motivate dell'Avv. Gen. Tesauro, 30 gennaio, 1992, C-369/90, *Michelleti*, punto 5.

[19] In proposito il mio C. Margiotta, *Ricchi e poveri alla prova della cittadinanza europea. Annotazioni sulla Relazione della Commissione europea sui programmi di cittadinanza per investitori*, in *Ragion pratica*, 2020, 2, pp. 513 ss.

[20] C. Gormsen, *Beyond Mutual Recognition: Why the Commission's Case against Malta has (Some) Bite*, in *European Law Blog*, 2024, *europeanlawblog.eu*.

[21] Conclusioni dell'avvocato generale M. Anthony Collins, presentate il 4 ottobre 2024, nella causa Corte giust., C- 181/23, Commissione c. Malta.

[22] Corte giust., C- 181/23, *Commissione c. Malta*.

decisione sul concetto di legame genuino e individuare, invece, un diverso fondamento giuridico alla base della condanna. Un fondamento forse discutibile, ma in ogni caso condivisibile, in quanto consente di vietare la pratica della cittadinanza per investimento senza ricadere in logiche identitarie e nazionalistiche ormai superate. I giudici sono riusciti, infatti, a rigettare l'impianto accusatorio adottato dalla Commissione europea – ritenuto da molti, me compresa, giuridicamente infondato – senza però rinunciare all'obiettivo sostanziale di vietare la commercializzazione della cittadinanza nazionale (e quindi dell'Unione) nello spazio europeo.

Alla luce di ciò, ritengo del tutto fuorviante intravedere in questa sentenza una inversione di rotta che introdurrebbe surrettiziamente il criterio del *genuine link*.[23] L'assenza di tale terminologia nelle motivazioni della decisione della Corte non è, a mio avviso, meramente formale, ma rivela un'impostazione sostanziale: essa non emerge né nel tenore letterale né nello spirito argomentativo della sentenza, neppure laddove si fa riferimento al controverso principio del "vincolo necessario di solidarietà e di lealtà tra uno Stato membro e i suoi cittadini" (par. 50). Si tratta, con ogni evidenza, di un principio di creazione giurisprudenziale, come altri in passato, ma che ha il pregio di non riesumare il tradizionale nesso tra cittadinanza e nazionalità. Principi analogamente "inventati" dalla Corte in via giurisprudenziale non sono nuovi nella storia dell'UE: basti pensare alla formulazione impiegata nel caso *Stauder*, secondo cui i diritti fondamentali "fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, di cui la Corte garantisce l'osservanza", o al riferimento, nel caso *Zambrano*, al concetto di "territorio europeo", altrettanto privo di una base normativa esplicita.

*"Solidarity and good faith"* è senza dubbio una "*newly invented extra legal rule"*[24], ma si tratta, a mio avviso, di un'invenzione strategica che consente alla Corte di evitare derive nazionalistiche, un aspetto fondamentale che sembra essere sfuggito a molti commentatori.

Non è solo questo il motivo, tuttavia, per cui la sentenza è da considerarsi rilevante: la sentenza, infatti, lascia intravedere la possibilità che si apra, per via giurisprudenziale, un percorso di armonizzazione dei criteri di acquisizione delle cittadinanze nazionali. Se è possibile registrare una pressoché totale assenza, fino al maggio 2025, di interventi della Corte in materia di criteri per l'acquisizione della cittadinanza nazionale, e quindi europea, è significativo che questo sviluppo giurisprudenziale si sia realizzato a partire da un caso relativo a un criterio – quello dello *ius pecuniae* – sostanzialmente estraneo all'attuale quadro giuridico europeo. Sarebbe stato ben più arduo aprire la strada a un'armonizzazione indiretta, come

[23] D. Kochenov, *EU Citizenship's New Essentialism: The Solidification of the Illiberal Union* (May 05, 2025), in *VerfBlog*, verfassungsblog.de e D. Kochenov, *Never Mind the Law, again: Commission v. Malta (C-181/23)*, *EU Law Live*, eulawlive.com.

[24] D. Kochenov, *EU Citizenship's New Essentialism: The Solidification of the Illiberal Union* (May 05, 2025), in VerfBlog verfassungsblog.de.

auspicato anche da studiosi come me[25], relativamente alle diverse declinazioni nello spazio europeo dello *ius sanguinis*, *ius soli* o *ius domicilii*. A differenza di criteri come *ius sanguinis*, *ius soli* e *ius domicilii*, variamente declinati ma comunque presenti in tutti gli Stati membri, il sistema maltese rappresentava ormai un *unicum* nello spazio dell'UE. Non a caso, infatti, la Corte ha sottolineato come gli Stati membri godano di "un'ampia discrezionalità nella scelta dei criteri da applicare" relativamente al rapporto di solidarietà e lealtà (par. 98), che però si ferma davanti a una soglia invalicabile la cui violazione comporta una rottura di quel rapporto: la commercializzazione della cittadinanza.

A mio avviso, peraltro, si possono anche già intravedere gli effetti di un'armonizzazione indiretta derivante da questa causa, in parte persino anticipati rispetto alla decisione definitiva della Corte. Come accaduto in seguito ai casi *Zambrano* o *Chen*, che hanno indirettamente inciso sulle politiche di cittadinizzazione in Belgio o Irlanda, non stupirebbe se anche la recentissima revisione della legge italiana in materia di *ius sanguinis* fosse da interpretare come una conseguenza indiretta delle critiche mosse dalla Commissione contro Malta. Basti pensare all'enfasi posta dalla Commissione sull'elemento della residenza effettiva ai fini dell'ottenimento della cittadinanza. Nel momento in cui la Corte rischiava di far riaffiorare il criterio del *genuine link*, mettendo potenzialmente fuori gioco non solo il programma maltese di *ius pecuniae*, ma anche molte forme estreme di *ius sanguinis* – tra cui quella italiana, dove era oggettivamente arduo dimostrare un legame autentico con il Paese –, il governo italiano ha preso atto della *debolezza* del legame. In particolare, ha riconosciuto l'incongruenza di una normativa che consentiva l'ottenimento della cittadinanza italiana (e dunque europea) anche a discendenti di un *quintavolo* italiano, senza alcun requisito di residenza nel territorio nazionale. Così, con la Legge 23 maggio 2025, n. 74 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36) è stato ridotto il numero di generazioni in grado di trasmettere la cittadinanza. Sarebbe stato infatti paradossale continuare a sostenere un sistema che attribuiva automaticamente la cittadinanza, in assenza di qualunque radicamento territoriale, mentre si muovevano contestualmente accuse al sistema maltese perché non garantiva un sufficiente legame con il territorio a causa della mancata residenza prima dell'ottenimento della cittadinanza per investimento.

Della sentenza *Malta* è, dunque, giusto parlare come del frutto di una giurisprudenza coraggiosa e creativa, anticipatrice, elaborata sullo sfondo di un sostanziale vuoto normativo. Il quadro giuridico di riferimento, in effetti, era estremamente scarno. Non si tratta certo di una novità nella storia del diritto dell'Unione: è noto come molti dei passaggi chiave dell'integrazione europea – quelli che si possono a ragione definire *momenti costituenti* – siano stati costruiti attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia. Del resto, come già detto, non è raro che tali

[25] C. Margiotta, *Per una riforma del sistema di acquisizione della cittadinanza europea (1992-2022)*, in Alessandro Guerra e Maria Cristina Marchetti (a cura di), *Dialoghi sull'Europa*, Roma, 2022, pp. 151 ss.

momenti giurisprudenziali fondativi siano stati accompagnati da critiche alla tenuta logico-giuridica delle argomentazioni adottate. Non poche delle sentenze più influenti si sono mosse in spazi normativi privi di disciplina dettagliata e hanno richiesto alla Corte uno sforzo interpretativo estremo, a tratti ardito, per giustificare le proprie conclusioni. Anche nel caso *Malta*, non si può negare che vi sia stata una certa forzatura argomentativa, tanto da indurre alcuni commentatori a parlare addirittura di inammissibilità della ricostruzione giuridica[26]. Tuttavia, come è stato opportunamente osservato in dottrina, vi sono due considerazioni condivisibili che comunque rendono tale operazione giurisprudenziale almeno comprensibile: in primo luogo, la Dichiarazione n. 2 non può precludere l'interpretazione delle disposizioni costituzionali del diritto primario alla luce delle nuove sfide (L. Dimitrios Spieker[27]); in secondo luogo, i Trattati dell'Unione devono essere letti come uno "strumento vivente" (E. Spaventa[28]), suscettibile di evolversi dinamicamente nel tempo.

### *3.Fiducia reciproca, mutuo riconoscimento e leale cooperazione*

Veniamo ora alla domanda che più insistentemente serpeggia nel dibattito, ovvero se la Corte, condannando Malta, abbia sacrificato le specificità giuridico-culturali degli Stati membri in materia di cittadinanza, mettendo a rischio la natura pluralistica dell'Unione e sottraendo una questione così rilevante alla sfera della politica. A nostro avviso, la risposta è negativa. Resta tuttavia da comprendere come la Corte sia riuscita a non intaccare ciò che nessuno Stato membro era disposto a cedere: l'autonomia nella definizione dei criteri di concessione della cittadinanza nazionale.

Fino ad ora, solo l'Avvocato Generale Maduro, nelle sue conclusioni al caso *Rottmann* (C-135/08 del 2010)[29], aveva ipotizzato che il principio di leale cooperazione tra le istituzioni – codificato all'art. 10 TCE – potesse fungere da limite al potere degli Stati in materia di cittadinanza[30]. Tuttavia, tale impostazione non aveva mai trovato accoglimento nella giurisprudenza successiva. Una definizione chiara e vincolante di *leale cooperazione* in materia di cittadinanza europea, infatti, non era mai emersa in modo esplicito dopo *Rottmann*. Pur essendosi già pronunciata sull'obbligo degli Stati membri di rispettare il diritto dell'Unione nell'esercizio del potere di determinare le condizioni

---

[26] M. van den Brink, *Why bother with legal reasoning?: The CJEU Judgment in Commission v Malta (Citizenship by Investment)*, in *VerfBlog*, 2025/5/05, verfassungsblog.de.

[27] L. D. Spieker, *Dismissing the Genuine Link by Disregarding Constitutional Principles: Why the Court should not follow Collins' Opinion in Commission v Malta*, in *VerfBlog*, 2024/10/09, verfassungsblog.de.

[28] E. Spaventa – L.D. Spieker, *Eleanor Spaventa and Luke Dimitrios Spieker discuss the "golden passports" case*, in *EU Law Live Podcast*, 8 maggio 2025, eulawlive.com.

[29] Corte giust., Conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro, del 30 settembre 2009, C-135/08, *Rottmann*.

[30] F. Casolari, *Leale cooperazione tra stati membri e unione europea studio sulla partecipazione all'unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020.

per l'acquisto della cittadinanza nazionale, la Corte non aveva mai chiarito il contenuto effettivo di tale obbligo né le sue implicazioni. L'unico vincolo ritenuto finora operante era il rispetto formale delle condizioni stabilite da ciascun ordinamento interno[31]. Insomma, la Corte non aveva mai chiarito quali fossero i principi di diritto europeo, oltre al riconoscimento reciproco, in grado di limitare la discrezionalità legislativa degli Stati in materia di cittadinanza. È proprio questo nodo che, ci sembra, la Corte abbia iniziato a sciogliere, precisando cosa significa che la competenza della definizione dei criteri di concessione della cittadinanza resta prerogativa degli stati, ma essi devono essere definiti nel rispetto del diritto europeo.

Tale rispetto è stato, a mio avviso, articolato in due punti chiave all'interno della decisione. Sebbene la Corte richiami anche il principio della democrazia rappresentativa esso non mi sembra costituisca un elemento chiave né la motivazione più valida adottata dalla Corte per individuare il diritto europeo cui gli Stati membri devono conformarsi nella definizione dei criteri di concessione della cittadinanza, il primo punto chiave mi pare relativo al principio di fiducia reciproca come fondamento della cittadinanza europea. Tale principio impone alle autorità nazionali, amministrative e giudiziarie, di presumere che le controparti degli altri Stati membri rispettino il diritto dell'Unione nell'adozione di decisioni con effetti extraterritoriali e orizzontali. La sua rilevanza, in quanto principio costituzionale strutturale, si manifesta, cioè, nella regolazione dei rapporti tra le autorità degli Stati membri.

Anche in materia di cittadinanza, la Corte ora riconosce che il principio di diritto europeo di mutuo riconoscimento delle cittadinanze nazionali implica necessariamente la fiducia reciproca tra gli Stati. Ogni Stato membro è, infatti, tenuto a riconoscere i diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione acquisita in un altro Stato membro, e, secondo il diritto dell'Unione, lo Stato ospitante non può subordinare tale riconoscimento a condizioni ulteriori. Questo sistema di mutuo riconoscimento richiamava inevitabilmente il principio di fiducia reciproca, il quale, a sua volta, si collega all'obbligo di leale cooperazione. La vendita della cittadinanza si pone in contrasto con tale obbligo, che vincola gli Stati membri ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, anche nei settori di competenza esclusiva non trasferiti all'Unione, come appunto la cittadinanza[32].

Se la cittadinanza europea si basa sul principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri, allora la sua "*vera natura*" risiede nell'accettazione da parte degli Stati della sua "*natura derivata*", come sancito dall'articolo 20 TFUE, e dei diritti ad essa connessi. La

[31] È d'obbligo richiamare, tra i primi interventi, la decisione Micheletti (C-369/90 del 1992), da cui emerge la limitazione dei poteri degli Stati nelle discipline collegate alla cittadinanza, per le ricadute che le scelte nazionali possono avere sul godimento dei diritti nascenti dalla cittadinanza europea. Si legge infatti che «non spetta [, invece,] alla legislazione di uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato»

[32] C. Gormsen, *Beyond Mutual Recognition: Why the Commission's Case against Malta Has (Some) Bite*, in *European Law Blog*, 2024, doi.org.

cittadinanza dell'Unione è infatti accompagnata dal diritto alla libera circolazione e residenza, esercitabili congiuntamente al divieto di discriminazione in base alla nazionalità, conferendo ai cittadini europei un regime più favorevole rispetto ai cittadini di Paesi terzi[33]. Di conseguenza, la cittadinanza europea, offrendo un accesso pressoché illimitato ai diritti al di là del territorio dello Stato che la conferisce, implica la necessità di una reciproca fiducia circa i criteri di attribuzione delle cittadinanze nazionali.

Come sottolineato dalla Corte (par. 85 e ss.) gli Stati membri hanno costituito un ordinamento giuridico comune e peculiare, assumendo collettivamente diritti e obblighi nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri. Ne deriva l'impossibilità di rifiutare il riconoscimento delle norme in materia di cittadinanza adottate da altri Stati, configurando una "specifica espressione di [...] solidarietà" (par. 93), che comporta sia l'accettazione reciproca della cittadinanza – fondamento costitutivo dello status di cittadino dell'Unione – sia il riconoscimento che il potere statale di definire le condizioni per la perdita e il conferimento della cittadinanza non è "illimitato" (par. 95)[34]. In base a questa logica, la commercializzazione della cittadinanza, superando i limiti di tale potere, risulta incompatibile con la "vera natura della cittadinanza" (par. 95), poiché la fiducia reciproca è alla base del requisito del mutuo riconoscimento delle cittadinanze nazionali[35]. In altri termini, adottando un regime di naturalizzazione che contraddice la natura fondamentale della cittadinanza europea, Malta ha compromesso la fiducia reciproca che gli altri Stati membri ripongono nel suo processo di attribuzione della cittadinanza.

Con questa nuova sentenza della Corte, ci sembra anche che il principio di fiducia reciproca stia acquisendo nel quadro europeo il rango di principio costituzionale[36], poiché, in assenza di armonizzazione delle procedure amministrative nazionali aventi effetti transfrontalieri, esso costituisce il collante che tiene insieme la diversità giuridica intrinseca all'Unione. In particolare, all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, la fiducia reciproca è stata già associata a misure di riconoscimento reciproco, come il mandato d'arresto europeo nella cooperazione penale[37]. Questa sentenza consente di comprendere il ruolo fondamentale che il principio generale di fiducia reciproca svolge nei rapporti tra Stati membri, estendendosi a settori quali il mercato interno, lo spazio di libertà, sicurezza

---

[33] L. D. Spieker, *Dismissing the Genuine Link by Disregarding Constitutional Principles: Why the Court should not follow Collins' Opinion in Commission v Malta*, in *VerfBlog*, 2024/10/09, verfassungsblog.de.

[34] L.J. Wagner, *Fury and Surprise Anchored in Dogmas and Myths: Reflections on Commission v. Malta and its Discontents*, in *VerfBlog*, 2025/5/26, verfassungsblog.de.

[35] L. D. Spieker, *Dismissing the Genuine Link by Disregarding Constitutional Principles: Why the Court should not follow Collins' Opinion in Commission v Malta*, in *VerfBlog*, 2024/10/09, verfassungsblog.de.

[36] R. O'Neill, *The Silent Engine of European Citizenship*, in *VerfBlog*, 2025/5/07, verfassungsblog.de.

[37] G. Martinico, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4.2 TUE: Against the populist use of national identity. For a "contextualized" reading of art. 4.2 TEU*, DPCE Online, 2020, 3.

e giustizia, gli scambi di informazioni, la concorrenza e le procedure amministrative composite in generale, e ora anche alla cittadinanza europea[38]. Gli Stati membri hanno infatti l'obbligo di rispettare gli effetti delle reciproche cittadinanze (par. 101), e questo obbligo non è certo trascurabile: l'estensione automatica della cittadinanza europea può produrre effetti "indesiderati" su uno Stato diverso da quello che ha naturalizzato cittadini "non europei", con conseguenze anche sul piano della solidarietà finanziaria tra Stati, come già evidenziato dalla Corte sin dai tempi di *Grzelczyk*. I giudici, con questa decisione, sembrano peraltro spingersi oltre quanto affermato in *Grzelczyk*, riconoscendo nella cittadinanza europea una delle principali concretizzazioni della solidarietà reciproca tra Stati. Si potrebbe addirittura ipotizzare che la Corte odierna veda nella cittadinanza europea non solo un'espressione di solidarietà reciproca, ma anche un'istituzione capace di aprire la strada a una solidarietà di tipo redistributivo, che attribuisca priorità ai valori collettivi nell'Unione (par. 93).

Il secondo punto chiave della decisione riguarda, invece, l'argomento della Corte secondo cui la commercializzazione della cittadinanza viola gli obiettivi dell'Unione europea, avendo adottato misure che ostacolano il conseguimento degli obiettivi dell'Unione. E in particolare il regime maltese comprometterebbe i principi fondamentali enunciati all'articolo 3, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea (TUE), ossia la libera circolazione in uno spazio privo di frontiere interne. Come osservato da Wagner, tale pratica comprometterebbe altresì l'obiettivo primario dell'UE di realizzare un mercato interno efficiente.

La creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne, in grado di consentire la libertà di movimento – obiettivo programmatico dell'UE sancito dall'articolo 3 TUE – si fonda tanto sul principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto sul principio del mutuo riconoscimento, che si basa sul primo (par. 85). Inoltre, secondo la Corte, solo se rafforzati dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE – il principio di leale cooperazione – gli obiettivi dell'Unione non risultano messi in pericolo dagli Stati membri (par. 94 e 99). Malta, quindi, introducendo e attuando un programma di naturalizzazione basato su una procedura di natura di transazione, per cui la cittadinanza e, di conseguenza, lo status di cittadino dell'Unione, sono riconosciuti in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati, violerebbe il principio di leale cooperazione. Solo un rapporto non di natura transazionale può giustificare la concessione dei diritti derivanti dallo status di cittadino dell'UE (par. 101). Malta, pertanto, non coopererebbe *sinceramente*, poiché impone un prezzo per l'accesso a diritti fondamentali quali la libera circolazione e la residenza in uno spazio ulteriore a quello nazionale e privo di frontiere interne.

[38] R. O'Neill, *The Silent Engine of European Citizenship*, in *VerfBlog*, 2025/5/07, verfassungsblog.de.

*4.Gli effetti futuri della sentenza: retroattività, apolidia e autonomia della cittadinanza europea*

Dopo questa decisione, rimane aperta una questione rilevante sulla quale la Corte sarà quasi certamente chiamata a pronunciarsi nuovamente, come spesso le è accaduto dopo sentenze di tale portata, che le consentirà di dipanare la «matassa argomentativa» e di rendere più coerenti alcune affermazioni finora sibilline. La questione riguarda la limitazione temporale della sentenza e il suo carattere retroattivo. Come osservato da Cox[39], Malta non ha richiesto alla Corte di circoscrivere l'efficacia temporale della sua interpretazione del diritto dell'Unione per cui la Repubblica di Malta sarebbe obbligata a revocare le cittadinanze ottenute tramite il programma di cittadinanza per investimento (CBI). Se questa interpretazione si rivelasse corretta, non tarderebbero a emergere nuove questioni giuridiche dinanzi alla Corte di Lussemburgo, ad esempio in un caso di apolidia derivante dalla revoca della cittadinanza maltese acquisita tramite investimento, nei confronti di soggetti la cui cittadinanza di origine è di Stati che non riconoscono la doppia cittadinanza oppure nel caso di un possibile diniego, da parte di altri Stati membri, dello *status* di cittadini dell'Unione a soggetti naturalizzati tramite questi programmi. La giurisprudenza in materia è già abbondante (si pensi a sentenze quali *Rottmann*[40] e *Tjebbes*[41]), ma si potrebbe ipotizzare una soluzione differente, da rinvenire nella sentenza *Kaur*, anch'essa, come noto, una sentenza che è stata oggetto di numerose critiche. Se la corte dovesse assumere in futuro, in casi che riguardino cittadini maltesi per investimento, l'orientamento della sentenza *Kaur*, non si configurerebbe apolidia: i cittadini che abbiano acquistato la cittadinanza maltese rimarrebbero tali in base al principio di proporzionalità, ma l'efficacia di tale cittadinanza a livello di diritto europeo sarebbe nulla, analogamente a quanto stabilito in *Kaur*. Le autorità e i tribunali nazionali potrebbero pertanto rifiutarsi di riconoscere i diritti derivanti dalla cittadinanza europea di tali cittadini maltesi in movimento sul territorio dell'Unione, analogamente a quanto avvenuto nel caso *Kaur*[42].

Poiché il diritto europeo vieta agli Stati membri di porre condizioni aggiuntive al riconoscimento della cittadinanza europea, sarà probabilmente necessario un nuovo intervento della Corte per chiarire la questione. Auspicabilmente, in ipotesi di apolidia, si potrebbe evitare la revoca della cittadinanza maltese, limitandone però l'efficacia al solo territorio nazionale. Proprio rifacendosi al principio espresso in *Kaur*, si potrebbe sostenere che, dopo la sentenza, non si tratterebbe di una privazione dei diritti del cittadino maltese per investimento, poiché questi dopo sentenza passata in giudicato non godrebbero di tali diritti in quanto, secondo il diritto europeo, non sono

[39] S. Cox, *EU Citizenship Should Not Be Sold: ...Even if National Citizenship Can Be*, in *VerfBlog*, 2025/2/20, verfassungsblog.de.

[40] Corte giust., 2 marzo 2010, C-135/08, *Rottmann*.

[41] Corte giust., 12 marzo 2019, C-221/17, *Tjebbes*.

[42] Corte giust., 20 febbraio 2001, C-192/99, *Kaur*.

riconosciuti quali cittadini dell'Unione. Il rigetto da parte della Corte, nel maggio 2025, della commercializzazione della cittadinanza comporta, infatti, l'inapplicabilità *ratione personae* degli articoli del Trattato relativi alla cittadinanza europea, escludendo che nel soggetto interessato (come nel caso di *Kaur*) sussista l'elemento soggettivo dello status di cittadino dell'Unione[43]. In tale prospettiva, Malta potrebbe continuare a vendere la propria cittadinanza nazionale – dimostrando così, ai critici più severi delle industrie della migrazione per investimento, che essa non era in vendita *solo* perché dava accesso illimitato ai diritti connessi alla cittadinanza europea – ma senza che questa produca effetti ai fini del diritto europeo, come previsto dalla sentenza *Malta*. Ne deriva che la sola cittadinanza di uno Stato membro non sarebbe più necessariamente sufficiente per essere considerati cittadini dell'Unione ai sensi del diritto europeo[44].

Malta potrà dunque continuare a guadagnare dalla vendita della propria cittadinanza nazionale, ma non da quella che *vi si aggiunge, pur non sostituendola*, ovvero la cittadinanza europea. Lo status di cittadino dell'Unione rappresenta, infatti, un vantaggio aggiuntivo che non può essere garantito a chi ottiene la cittadinanza attraverso pratiche di commercializzazione.

In conclusione, la cittadinanza europea emerge dalla pronuncia della Corte come un bene comune, il cui status condiviso dai cittadini degli Stati membri non può essere né commercializzato né eroso mediante la vendita. La Corte non accetta che la cittadinanza europea da bene comune e da diritto derivato dalla titolarità delle cittadinanze degli Stati membri sia trasformata in merce da collocare sul mercato finanziario. Sebbene molto probabilmente gli Stati membri potranno continuare a vendere la propria cittadinanza nazionale, la Corte sembra affermare che la cittadinanza europea – essendo la sua *vera natura* quella di essere *derivata* – perde la sua automatica estensione quando alcuni Stati la trattano come un bene commercializzabile. Questo fenomeno di liberalizzazione, volto a trasformare ogni bene in oggetto di compravendita, trova nella sentenza un netto rifiuto, con la Corte che, contro ogni aspettativa, sembra anche veicolare un'idea maggiormente solidaristica della cittadinanza europea.

Rimane, infine, aperta un'ultima domanda: se la lotta contro la commercializzazione dei passaporti rappresenti un primo passo verso l'autonomizzazione della cittadinanza europea rispetto alla morsa delle cittadinanze nazionali. Se così fosse, si tratterebbe di un ulteriore atto di autonomia della cittadinanza europea, formalmente "derivata" dai sistemi nazionali, ma progressivamente affrancata da essi grazie all'intervento giurisprudenziale della Corte.

---

[43] In proposito mi permetto di rimandare al mio C. Margiotta, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Roma-Bari, 2014, pp. 129 ss.

[44] L.J. Wagner, *Fury and Surprise Anchored in Dogmas and Myths: Reflections on Commission v. Malta and its Discontents*, in *VerfBlog*, 2025/5/26, verfassungsblog.de; E. Fripp, *EU Court of Justice finds Malta 'golden passports' scheme incompatible with EU law*, May 9, 2025, in *EJIL: Talk!*, ejiltalk.org.

***

**Abstract:** The judgment of the Court of Justice of the European Union of 29 April 2025, *European Commission v. Republic of Malta* (C-181/23), marks a turning point in the law of EU citizenship. By condemning the "citizenship by investment" scheme, the Court affirmed that Union citizenship cannot be treated as a tradable commodity, but rather as a common good and as the fundamental status of nationals of the Member States. Although the reasoning of the Court is not without ambiguities, the decision stands out for introducing the principle of "solidarity and good faith" as a new judicial limit to Member States' discretion in matters of nationality, in place of the controversial genuine link criterion. The article examines the innovative content of the ruling, assesses its systemic implications for the relationship between national and European citizenship, and explores its potential consequences for the harmonisation of naturalisation criteria and for future case law, particularly regarding temporal effects and the recognition of rights for investors' citizens.

**Keywords**: EU citizenship - citizenship by investment - solidarity and good faith - mutual trust - harmonisation of nationality laws

***

**Costanza Margiotta –** Professoressa ordinaria di filosofia del diritto, Università degli Studi di Padova (costanza.margiotta@unipd.it)