SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

29 aprile 2025 (*)

« Inadempimento di uno Stato – Articolo 20 TFUE – Cittadinanza dell'Unione – Articolo 4, paragrafo 3, TUE – Principio di leale cooperazione – Principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri – Concessione della cittadinanza di uno Stato membro – Particolare rapporto di solidarietà e di lealtà – Attuazione di un programma di cittadinanza tramite investimento – Naturalizzazione in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati – Regime di naturalizzazione avente natura di transazione, assimilabile a una "commercializzazione" della cittadinanza dell'Unione »

Nella causa C-181/23,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 21 marzo 2023,

Commissione europea, rappresentata da C. Ladenburger, E. Montaguti e J. Tomkin, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Repubblica di Malta, rappresentata da A. Buhagiar, in qualità di agente, assistita da D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

convenuta,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, T. von Danwitz, vicepresidente, K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, M.L. Arastey Sahún, S. Rodin (relatore), A. Kumin, N. Jääskinen e D. Gratsias, presidenti di sezione, E. Regan, I. Ziemele e J. Passer, giudici,

avvocato generale: A.M. Collins

cancelliere: R. Stefanova-Kamisheva, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 17 giugno 2024,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 4 ottobre 2024,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica di Malta, avendo introdotto e attuato un programma istituzionalizzato di cittadinanza tramite investimento quale il Maltese Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment (cittadinanza maltese per naturalizzazione in ragione di servizi eccezionali tramite investimento diretto; in prosieguo: il «programma di cittadinanza tramite investimento del 2020»), fondato sull'articolo 10, paragrafo 9, del Maltese Citizenship Act (Chapter 188 of the Laws of Malta) [legge sulla cittadinanza maltese (Capitolo 188 delle leggi di Malta)], come modificato dal Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act (Act XXXVIII of 2020) [legge recante modifica n. 2 alla legge sulla cittadinanza maltese (legge n. XXXVIII del 2020)] (*The Malta Government Gazette* n. 20,452, del 31 luglio 2020; in prosieguo: la «legge del 2020»), e dai Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta) [regolamento del 2020 sulla concessione della cittadinanza per servizi eccezionali (legislazione secondaria 188.06 delle leggi di Malta)] (*The Malta Government Gazette* n. 20,524, del 20 novembre 2020; in prosieguo: il «regolamento del 2020») (in prosieguo: la «legge sulla cittadinanza maltese»), che concede la naturalizzazione nonostante l'assenza di un legame effettivo tra i richiedenti e il Paese, in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'articolo 20 TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Trattati UE e FUE

2 L'articolo 1, secondo comma, TUE è formulato nei seguenti termini:

«Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini».

3 L'articolo 2 TUE così dispone:

«L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

4 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TUE:

«L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima».

5 L'articolo 4 TUE così dispone:

«(...)

2. L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro.

3. In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.

Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione.

Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione».

6 L'articolo 9 TUE prevede quanto segue:

«L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce».

7 L'articolo 10 TUE è del seguente tenore:

«1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.

2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo.

Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.

3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini.

4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione».

8 L'articolo 11 TUE così dispone:

«1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.

(...)

4. Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati.

Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all'articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

9 Ai sensi dell'articolo 20 TFUE:

«1. È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce.

2. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Essi hanno, tra l'altro:

a) il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;

b) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;

c) il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;

d) il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

Tali diritti sono esercitati secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi».

10 A norma dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE:

«Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi».

11 L'articolo 22 TFUE prevede quanto segue:

«1. Ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Tale diritto sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio adotta, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustifichino.

2. Fatte salve le disposizioni dell'articolo 223, paragrafo 1, e le disposizioni adottate in applicazione di quest'ultimo, ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Tale diritto sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio adotta, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustifichino».

12 L'articolo 23 TFUE è del seguente tenore:

«Ogni cittadino dell'Unione gode, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie e avviano i negoziati internazionali richiesti per garantire detta tutela.

(...)».

13 L'articolo 24 TFUE così dispone:

«Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'articolo 11 [TUE], incluso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire.

Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo conformemente all'articolo 227.

Ogni cittadino dell'Unione può rivolgersi al Mediatore istituito conformemente all'articolo 228.

Ogni cittadino dell'Unione può scrivere alle istituzioni o agli organi di cui al presente articolo o all'articolo 13 del trattato sull'Unione europea in una delle lingue menzionate all'articolo 55, paragrafo 1, di tale trattato e ricevere una risposta nella stessa lingua».

La dichiarazione n. 2

14 La dichiarazione n. 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata dagli Stati membri all'Atto finale del Trattato sull'Unione europea (GU 1992, C 191, pag. 98; in prosieguo: la «dichiarazione n. 2»), è così formulata:

«La Conferenza dichiara che, ogniqualvolta nel trattato che istituisce la Comunità europea si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato. (...)».

La decisione di Edimburgo

15 A termini della sezione A della decisione dei capi di stato e di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo di Edimburgo dell'11 e del 12 dicembre 1992, concernente alcuni problemi attinenti al Trattato sull'Unione europea sollevati dalla Danimarca (GU 1992, C 348, pag. 1; in prosieguo: la «decisione di Edimburgo»):

«Le disposizioni della parte seconda del trattato che istituisce la Comunità europea riguardanti la cittadinanza dell'Unione conferiscono ai cittadini degli Stati membri diritti e tutela complementari come precisato nella parte stessa. Questi ultimi non si sostituiscono in alcun modo alla cittadinanza del singolo Stato. La questione se una persona abbia cittadinanza di uno Stato membro è definita esclusivamente in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato».

Diritto maltese

16 L'articolo 10 della legge sulla cittadinanza maltese, che stabilisce i requisiti per la naturalizzazione ordinaria, prevede, al paragrafo 1, primo comma, che a un richiedente possa essere rilasciato un certificato di naturalizzazione come cittadino maltese a condizione che dimostri al Ministro:

«a) di aver risieduto a Malta per [un] intero periodo di dodici mesi immediatamente precedente la data della domanda, e

b) di aver risieduto a Malta nei sei anni immediatamente precedenti il suddetto periodo di dodici mesi, per periodi complessivamente non inferiori a quattro anni, e

c) di avere una conoscenza adeguata della lingua maltese o inglese, e

d) di tenere una buona condotta, e

e) di poter essere un buon cittadino di Malta».

17 Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, secondo comma, di tale legge, il Ministro può, se lo ritiene opportuno in base alle circostanze particolari del caso specifico, consentire che i periodi di residenza intervenuti prima dei sette anni dalla data della domanda siano conteggiati nel periodo di anni complessivo di cui alla lettera b) di tale articolo 10, paragrafo 1.

18 Il 15 novembre 2013 la Repubblica di Malta ha adottato l'Act No. XV of 2013: An Act to amend the Maltese Citizenship Act (Chapter 188 of the Laws of Malta) [legge n. XV del 2013 recante modifica della legge sulla cittadinanza maltese (Capitolo 188 delle leggi di Malta] (*The Malta Government Gazette* n. 19,166, del 15 novembre 2013; in prosieguo: la «modifica del 2013»). In parallelo alla procedura prevista all'articolo 10, paragrafo 1, della legge sulla cittadinanza maltese, la modifica del 2013 ha dato la possibilità a un richiedente di ottenere un certificato di naturalizzazione partecipando a un «programma per investitori individuali», regolato da un insieme distinto di requisiti e di procedure.

19 La disciplina relativa agli investitori individuali era inizialmente prevista dagli Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations, 2014 (Subsidiary Legislation 188.03 of the Laws of Malta) [regolamento del 2014 relativo al programma per investitori individuali della Repubblica di Malta (legislazione secondaria 188.03 delle leggi di Malta)] (*The Malta Government Gazette* n. 19,205, del 4 febbraio 2014; in prosieguo: il «regolamento del 2014»). In applicazione della modifica del 2013 e del regolamento del 2014 (in prosieguo: il «programma di cittadinanza tramite investimento del 2014»), il numero di richiedenti principali selezionati, escluse le persone a carico, non poteva superare 1 800 richiedenti per l'intera durata del programma.

20 Il 28 luglio 2020 la Repubblica di Malta ha adottato la legge del 2020.

21 A seguito dell'entrata in vigore di tale legge, l'articolo 10, paragrafo 9, della legge sulla cittadinanza maltese così dispone:

«In deroga alle disposizioni della presente legge o di eventuali altre leggi, il Ministro può rilasciare un certificato di naturalizzazione come cittadino di Malta a uno straniero o apolide che abbia reso servizi eccezionali alla Repubblica di Malta o all'umanità, o la cui naturalizzazione rivesta eccezionale interesse per la Repubblica di Malta, e che soddisfi i requisiti prescritti dalla presente legge. Ai fini del presente paragrafo, il termine "eccezionale" significa manifestamente superiore e si riferisce principalmente ai contributi apportati da scienziati, ricercatori, atleti, sportivi, artisti, professionisti della cultura, investitori e imprenditori:

a condizione che il Ministro rilasci un certificato di naturalizzazione anche a un avente diritto che sia a carico di uno straniero o apolide che abbia reso servizi eccezionali alla Repubblica di Malta tramite investimento:

purché, inoltre, tale persona presenti una domanda secondo le modalità prescritte e dopo aver prestato il giuramento di fedeltà a Malta».

22 L'articolo 9 della legge del 2020, da cui deriva l'articolo 27 della legge sulla cittadinanza maltese, prevede, a titolo di disposizione transitoria, che la legge del 2020 non si applichi alle domande di concessione della cittadinanza maltese tramite naturalizzazione depositate prima della sua entrata in vigore.

23 Il 20 novembre 2020 la Repubblica di Malta ha adottato il regolamento del 2020 nonché alcune ordinanze che istituiscono le agenzie competenti a gestire il programma di cittadinanza tramite investimento del 2020.

24 Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, dell'articolo 16, paragrafo 1, lettere a), b) e d), e paragrafo 7, del regolamento del 2020, nonché del primo allegato a tale regolamento, gli investitori stranieri possono chiedere la naturalizzazione per servizi eccezionali tramite investimento diretto se soddisfano o si impegnano a soddisfare le seguenti condizioni:

– versare al governo maltese un contributo di EUR 600 000 o di EUR 750 000, di cui EUR 10 000 da versare a titolo di acconto non rimborsabile contemporaneamente alle domande di soggiorno o al modulo di idoneità, mentre il saldo è dovuto dopo l'accordo di principio sulla domanda di naturalizzazione;

– acquistare e detenere un immobile residenziale a Malta del valore minimo di EUR 700 000, oppure prendere in affitto un immobile residenziale a Malta (per un minimo di 5 anni) con un canone annuo minimo di EUR 16 000;

– donare un minimo di EUR 10 000 a un'organizzazione o società non governativa registrata, o altrimenti approvata dalle autorità, in ambito filantropico, culturale, sportivo, scientifico, artistico o di tutela del benessere animale;

– aver risieduto a Malta per un periodo di 36 mesi (nel qual caso il pagamento ammonta a EUR 600 000), periodo che può essere ridotto a un minimo di 12 mesi a condizione di effettuare un investimento diretto eccezionale (il pagamento ammonta allora a EUR 750 000);

– aver superato una valutazione di idoneità da parte delle autorità ed essere autorizzato a presentare una domanda di naturalizzazione ai sensi dell'articolo 10 di detto regolamento.

25 Ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento del 2020 e del punto 1, lettera b), del primo allegato a quest'ultimo, le domande possono includere anche i familiari di un richiedente. A tal fine devono essere effettuati ulteriori versamenti, di importo pari a EUR 50 000 per il coniuge e per ciascun figlio.

26 Ai sensi dell'articolo 19 di tale regolamento:

«Il numero di certificati di cittadinanza maltese per naturalizzazione in ragione di servizi eccezionali tramite investimento diretto rilasciati, escluse le persone a carico, non deve superare i quattrocento (400) all'anno, e in ogni caso il numero totale cumulato di richiedenti selezionati, escluse le persone a carico, non deve superare i millecinquecento (1 500)».

27 L'articolo 31, paragrafo 1, di detto regolamento ha abrogato il regolamento del 2014, lasciandolo tuttavia in vigore fino al raggiungimento del numero massimo di domande, stabilito a 1 800 dall'articolo 12 del regolamento del 2014, escluse le persone a carico.

Procedimento precontenzioso

28 Il programma di cittadinanza tramite investimento del 2014 consentiva ai cittadini stranieri di ottenere la cittadinanza maltese in cambio di pagamenti e di investimenti predeterminati stabiliti nel regolamento del 2014. Conformemente a tale regolamento, un concessionario è stato incaricato dell'elaborazione, dell'attuazione, della gestione, del funzionamento e della promozione di tale programma.

29 Essendo venuta a conoscenza di detto programma, la Commissione ha avviato un dialogo con la Repubblica di Malta in merito alle ripercussioni di tale programma sull'Unione e sugli altri Stati membri.

30 Con lettera del 1º aprile 2020, la Commissione ha indicato alla Repubblica di Malta che i programmi di cittadinanza tramite investimento come il programma di cittadinanza tramite investimento del 2014, che determinano la «vendita» della cittadinanza dell'Unione, potevano essere considerati come uno sfruttamento della conquista comune della cittadinanza dell'Unione, in violazione del principio di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri.

31 Tra l'aprile e l'ottobre 2020, la Repubblica di Malta ha fornito ulteriori precisazioni in merito al funzionamento del programma di cittadinanza tramite investimento del 2014 e ha comunicato alla Commissione la sua intenzione di effettuare una revisione del quadro normativo esistente.

32 Il 20 ottobre 2020 la Commissione ha inviato alla Repubblica di Malta una lettera di diffida. In tale lettera, essa ha ribadito i propri timori in merito all'incompatibilità con l'articolo 20 TFUE e con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE di un programma di cittadinanza tramite investimento come il programma di cittadinanza tramite investimento del 2014.

33 Nella sua risposta del 18 dicembre 2020 a tale lettera di diffida, la Repubblica di Malta ha comunicato alla Commissione di aver svolto una revisione del quadro normativo nazionale applicabile alla concessione della cittadinanza maltese. Essa ha quindi chiarito che, a seguito dell'adozione della legge del 2020, le disposizioni che consentivano la concessione della cittadinanza maltese in base al regolamento del 2014 non erano più in vigore. Essa ha tuttavia precisato che, tenuto conto delle legittime aspettative e degli impegni già assunti, tali disposizioni sarebbero rimaste in vigore e sarebbero state applicabili alle domande ricevute fino al 15 agosto 2020.

34 Il 9 giugno 2021 la Commissione ha inviato una lettera di diffida complementare alla Repubblica di Malta, nella quale ha affermato che le modifiche apportate dalla legge del 2020 e dal regolamento del 2020 non ponevano rimedio al fatto che il programma di cittadinanza tramite investimento del 2014 aveva natura di transazione e che il programma di cittadinanza tramite investimento del 2020 era anch'esso considerato come contrario all'articolo 20 TFUE e all'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

35 Con lettera del 6 agosto 2021, la Repubblica di Malta ha risposto alla lettera di diffida complementare, esprimendo il proprio disaccordo con la Commissione. Tale Stato membro ha osservato, in particolare, che la posizione della Commissione era incompatibile con il principio di attribuzione delle competenze, dato che tale posizione determinava uno sconfinamento in un settore rientrante nella sovranità degli Stati membri.

36 Il 2 marzo 2022 la Repubblica di Malta ha sospeso fino a nuova comunicazione il suo programma di cittadinanza tramite investimento del 2020 per i cittadini russi e bielorussi, mantenendolo in vigore, nel contempo, per i cittadini di altri paesi terzi, esclusi i cittadini afghani, nordcoreani, iraniani, congolesi della Repubblica democratica del Congo, somali, sudanesi, sudsudanesi, siriani, venezuelani e yemeniti.

37 Il 28 marzo 2022 la Commissione ha adottato la raccomandazione [C(2022) 2028 final] relativa alle misure immediate nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina in relazione ai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori. In tale raccomandazione, la Commissione ha ribadito il suo punto di vista in base al quale i programmi di cittadinanza per investitori basati sulla concessione della naturalizzazione in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati sono contrari al diritto dell'Unione e ha invitato gli Stati membri che attuano tali programmi ad abrogarli.

38 Il 6 aprile 2022 la Commissione ha trasmesso un parere motivato alla Repubblica di Malta, in cui ha confermato la sua posizione in base alla quale il programma di cittadinanza tramite investimento del 2014 e il programma di cittadinanza tramite investimento del 2020 risultavano contrari all'articolo 20 TFUE e all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, e ha invitato tale Stato membro ad adottare le misure necessarie per conformarsi a tale parere entro un termine di due mesi a decorrere dalla sua ricezione.

39 Nella sua risposta del 6 giugno 2022 al parere motivato, la Repubblica di Malta ha nuovamente espresso il proprio disaccordo rispetto alla posizione della Commissione.

40 Considerando incompatibili con il diritto dell'Unione il programma di cittadinanza tramite investimento del 2014 e il programma di cittadinanza tramite investimento del 2020 attuati dalla Repubblica di Malta, la Commissione ha avviato il procedimento per inadempimento di cui trattasi, precisando nel contempo che tale procedimento riguarda unicamente quest'ultimo programma. La Commissione aggiunge, però, che le disposizioni del programma di cittadinanza tramite investimento del 2014 che violano il diritto dell'Unione sono state, in sostanza, riprodotte nel quadro normativo che disciplina il programma di cittadinanza tramite investimento del 2020, sicché tale istituzione fa riferimento, nell'esaminare quest'ultimo programma, ad elementi fattuali già presenti nel contesto dell'applicazione del programma di cittadinanza tramite investimento del 2014.

Sul ricorso

41 Il ricorso si basa su un motivo unico, vertente sulla violazione dell'articolo 20 TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

Argomenti delle parti

42 In primo luogo la Commissione sostiene che, sebbene la definizione dei requisiti per la concessione e la perdita della cittadinanza di uno Stato membro rientri nella competenza di ciascuno Stato membro, tale competenza deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione. Poiché la concessione della cittadinanza di uno Stato membro comporta in modo automatico la concessione dello *status* di cittadino dell'Unione, ciascuno Stato membro, nell'esercitare tale competenza esclusiva, sarebbe tenuto a non compromettere né a mettere in pericolo l'essenza, il valore e l'integrità della cittadinanza dell'Unione, al fine di preservare la fiducia reciproca sottesa a tale *status*. Tali obblighi deriverebbero dal principio di leale cooperazione, enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, e dallo *status* di cittadino dell'Unione, previsto all'articolo 20 TFUE.

43 A tal riguardo, la cittadinanza di uno Stato membro sarebbe l'unica condizione richiesta per essere cittadino dell'Unione, ai sensi dell'articolo 20 TFUE. La cittadinanza dell'Unione sarebbe corredata da diritti conferiti direttamente dal sistema giuridico dell'Unione, in particolare il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio dell'Unione e il diritto di non essere discriminati in base alla cittadinanza. Inoltre, la cittadinanza dell'Unione implicherebbe una forte componente civica e includerebbe diritti politici fondamentali per la partecipazione alla vita democratica dell'Unione, previsti all'articolo 10, paragrafo 3, TUE, nonché il diritto per il cittadino di uno Stato membro di beneficiare della tutela consolare di altri Stati membri in un paese terzo in cui tale Stato membro non è rappresentato. Come la Corte ha ripetutamente dichiarato, lo *status* di cittadino dell'Unione sarebbe destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri.

44 Contrariamente a quanto sostenuto dalla Repubblica di Malta nel suo controricorso, il ricorso in esame non metterebbe in discussione tutta una parte del quadro normativo nazionale che disciplina la naturalizzazione delle persone, dato che tale ricorso è limitato, secondo la Commissione, a uno specifico regime di concessione della cittadinanza di uno Stato membro a investitori che, mercificando la cittadinanza dell'Unione, minerebbe l'integrità di tale *status* in un modo che costituisce una violazione particolarmente grave del diritto dell'Unione.

45 Inoltre, l'affermazione della Repubblica di Malta in base alla quale la Corte potrebbe sottoporre a controllo l'esercizio delle competenze nazionali riguardanti la concessione della sua nazionalità solo nei limiti in cui esse costituiscono violazioni gravi dei valori o degli obiettivi dell'Unione, in modo generale e sistematico, non sarebbe suffragata nei Trattati o nella giurisprudenza della Corte.

46 In secondo luogo, la Commissione afferma che un programma di cittadinanza tramite investimento, che implica la concessione sistematica della cittadinanza di uno Stato membro in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati e non richiede la sussistenza di un legame effettivo tra lo Stato e i richiedenti, compromette e mette in pericolo l'essenza e l'integrità della cittadinanza dell'Unione di cui all'articolo 20 TFUE e viola il principio di leale cooperazione, sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

47 Sotto un primo profilo, l'Unione sarebbe fondata non solo sull'integrazione di un gruppo di Stati europei che condividono un insieme di valori comuni, ma anche sul ravvicinamento dei popoli di ciascuno di tali Stati, come sottolineato dal Trattato di Lisbona.

48 In tal senso, da un lato, le disposizioni relative ai principi democratici, inserite da tale Trattato nel titolo II del Trattato UE, confermerebbero il ruolo centrale dei cittadini dell'Unione, la quale sarebbe non solo un'Unione economica, ma anche un'Unione politica. Dall'altro, le disposizioni relative alle istituzioni dell'Unione, contenute nel titolo III del Trattato UE, ricorderebbero che i valori promossi, gli obiettivi perseguiti e gli interessi tutelati dalle istituzioni dell'Unione sono, al contempo, quelli dei cittadini dell'Unione e quelli degli Stati membri.

49 Sotto un secondo profilo, la Commissione rileva che, come risulta dal parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014 (EU:C:2014:2454, punto 172), la cittadinanza dell'Unione e i diritti che derivano da tale *status* rientrano tra le disposizioni più basilari dei Trattati, che si inseriscono nel quadro del sistema peculiare dell'Unione e sono strutturate in modo da contribuire alla realizzazione del processo di integrazione che costituisce la ragion d'essere dell'Unione stessa. In tal senso, la cittadinanza dell'Unione e i diritti che derivano da tale *status* dovrebbero essere considerati come un'espressione della solidarietà e della fiducia reciproca tra gli Stati membri.

50 Per quanto riguarda, più in particolare, la fiducia reciproca, la Commissione rileva che, acconsentendo a concedere i diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione e ad estendere tale solidarietà ad altri, gli Stati membri si basano su una concezione fondamentale comune della cittadinanza di uno Stato membro, secondo la quale essa rispecchia la manifestazione di un legame effettivo tra uno Stato membro e i suoi cittadini. Infatti, sin dal 1980 la Corte avrebbe riconosciuto che il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra uno Stato membro e i suoi cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza.

51 La Commissione aggiunge che il consenso di ciascuno Stato membro all'estensione automatica e incondizionata di taluni diritti ai cittadini di tutti gli altri Stati membri, conformemente al principio della fiducia reciproca, si basa sul postulato secondo cui tali altri Stati membri accordano la cittadinanza solo sulla base di un legame effettivo con il richiedente interessato. Orbene, un siffatto consenso incondizionato sarebbe compromesso se gli Stati membri non potessero fare affidamento sul fatto che le decisioni relative alla concessione della cittadinanza sono fondate su tale nozione comune di «cittadinanza di uno Stato membro». A tal riguardo, la Commissione osserva che dalla sentenza del 7 luglio 1992, Micheletti e a. (C-369/90, EU:C:1992:295), risulta che esiste, tra gli Stati membri, un obbligo di mutuo riconoscimento delle decisioni in materia di cittadinanza di uno Stato membro.

52 In tali condizioni, l'attuazione di un programma di cittadinanza tramite investimento avente natura di transazione, che consente la concessione in modo sistematico, in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati, della cittadinanza di uno Stato membro a richiedenti che non hanno un legame effettivo con uno Stato membro e che, per tale motivo, non appartengono manifestamente alla categoria di persone che gli autori dei Trattati avevano inteso beneficiassero della cittadinanza dell'Unione, sarebbe in contraddizione con l'essenza stessa dello *status* di cittadino dell'Unione.

53 Sotto un terzo profilo, la Commissione ricorda che l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, che sancisce il principio di leale cooperazione, include tanto un obbligo «positivo» di facilitare i compiti dell'Unione quanto un obbligo «negativo» di astenersi dall'adottare misure che rischino di mettere in pericolo gli obiettivi dell'Unione. Orbene, l'introduzione e l'attuazione di un programma di cittadinanza tramite investimento che consente la concessione in modo sistematico della cittadinanza di uno Stato membro sulla base di pagamenti o di investimenti predeterminati, senza che sia necessario accertare un legame effettivo con lo Stato membro che concede tale nazionalità, metterebbe in pericolo l'integrità dello *status* di cittadino dell'Unione nonché la fiducia reciproca sottesa a tale *status* e ai diritti ad esso connessi.

54 Quanto alla fissazione di una soglia operativa e funzionale per decidere cosa costituisca un «legame effettivo» ai fini della concessione della cittadinanza di uno Stato membro, la Commissione ritiene che la residenza effettiva costituisca uno dei mezzi per accertare un siffatto legame. Non spetterebbe tuttavia alla Commissione prescrivere i fattori di collegamento che gli Stati membri devono privilegiare al fine di concedere la loro cittadinanza.

55 In terzo luogo, la Commissione precisa che il programma di cittadinanza tramite investimento del 2020, che consente di concedere in modo sistematico la cittadinanza maltese in cambio di pagamenti o di investimenti sostanziali predeterminati e ha, in tal senso, natura di transazione, costituisce un programma illegale di cittadinanza tramite investimento.

56 Sotto un primo profilo, l'obbligo di residenza legale imposto dal programma di cittadinanza tramite investimento del 2020 sarebbe insufficiente a garantire l'esistenza di un legame effettivo con la Repubblica di Malta.

57 A tal riguardo, la Commissione ritiene che i documenti e i messaggi di posta elettronica ottenuti dalla Fondazione Daphne Caruana Galizia e comunicati agli organi d'informazione nell'ambito del progetto denominato «Passport Papers» (in prosieguo: i «Passport Papers») dimostrino l'assenza di un obbligo di residenza effettiva nel programma di cittadinanza tramite investimento del 2014. Tali documenti non costituirebbero una prova dell'asserito inadempimento, ma mirerebbero unicamente a corroborare l'argomento della Commissione secondo cui le gravi carenze nel quadro normativo maltese determinano la concessione sistematica della cittadinanza dell'Unione a cittadini di paesi terzi che non hanno dimostrato di rispettare l'obbligo di previa residenza effettiva a Malta.

58 Inoltre, anzitutto, nel corso della fase precontenziosa del procedimento non sarebbe stato contestato che non è necessario accertare una presenza effettiva significativa nel territorio maltese. L'assenza di un obbligo di dimostrare una presenza fisica per un periodo significativo nell'ambito del programma di cittadinanza tramite investimento del 2020 sarebbe poi suffragata da un confronto dei requisiti imposti da tale programma con quelli applicabili alle naturalizzazioni «ordinarie», di cui all'articolo 10, paragrafo 1, della legge sulla cittadinanza maltese, imponendo quest'ultima disposizione una residenza a Malta «per un intero» periodo specificato, senza contenere norme relative alle assenze che possono interrompere i periodi di residenza. Peraltro, durante tale fase precontenziosa, la Repubblica di Malta non sarebbe stata in grado di fornire informazioni sulle domande di cittadinanza respinte o ritirate a causa del mancato rispetto del requisito relativo alla residenza. Infine, la natura teorica dell'obbligo di residenza si rifletterebbe anche nelle regole che consentono di ridurre la durata di tre anni di residenza richiesta ad un minimo di dodici mesi, tramite il versamento di un importo aggiuntivo di EUR 150 000.

59 Sotto un secondo profilo, il «legame effettivo» dovrebbe esistere al momento della concessione della cittadinanza di uno Stato membro. A tal riguardo, da un lato, un regime che preveda la possibilità di concedere la naturalizzazione attraverso la creazione di un siffatto legame successivamente a tale concessione non sarebbe conforme all'obiettivo di rafforzare la solidarietà tra i popoli dell'Unione grazie all'esistenza di un legame effettivo con uno Stato membro dell'Unione. Un programma di cittadinanza tramite investimento come quello di cui trattasi nell'ambito del ricorso in esame si distinguerebbe manifestamente, sotto tale prospettiva, da un regime volto ad indurre cittadini di paesi terzi ad andare a lavorare e a risiedere in uno Stato membro.

60 Dall'altro lato, dato che i vantaggi conferiti dalla cittadinanza dell'Unione entrano in vigore al momento della concessione di tale *status*, non esisterebbe alcuna garanzia del fatto che un cittadino maltese di recente naturalizzazione decida di rimanere a Malta al fine di sviluppare un «effettivo legame futuro», anziché di recarsi in un altro Stato membro dell'Unione o di risiedere in un paese terzo, avvalendosi nel contempo dei diritti conferiti dalla cittadinanza dell'Unione. A tale riguardo, la Commissione sottolinea che il materiale promozionale pubblicato dagli agenti autorizzati del programma di cittadinanza tramite investimento del 2020 presenta come uno dei «vantaggi» della cittadinanza maltese, in particolare, la possibilità per un cittadino naturalizzato di stabilirsi in un altro Stato membro o in un Paese associato allo spazio Schengen.

61 La Commissione aggiunge di non contestare che il processo di naturalizzazione includa l'attuazione di una procedura di verifica nei confronti dei richiedenti. Tuttavia, dal quadro normativo che disciplina il programma di cittadinanza tramite investimento del 2020 risulterebbe che tale procedura consiste nel valutare il rischio che i richiedenti potrebbero presentare in materia di sicurezza o, ancora, la loro reputazione nonché l'entità del loro patrimonio, e non nel verificare l'esistenza di un effettivo legame tra tali richiedenti e la Repubblica di Malta. L'esistenza di tale procedura di verifica e il potere discrezionale del Ministro di negare il rilascio di un certificato di naturalizzazione non modificherebbero la natura di transazione del programma stesso.

62 Inoltre, la Commissione rileva che la Repubblica di Malta non contesta il fatto che, al fine di rientrare nel programma di cittadinanza tramite investimento del 2020, la presenza fisica effettiva a Malta del richiedente è necessaria solo due volte, ossia per fornire dati biometrici onde ottenere un permesso di soggiorno e per prestare giuramento di fedeltà. La residenza legale richiesta da tale programma non sarebbe, quindi, tale da creare un vincolo effettivo tra la Repubblica di Malta e tale richiedente.

63 A sua difesa, la Repubblica di Malta rileva, in primo luogo, che la competenza degli Stati membri in materia di concessione della loro cittadinanza deve invero essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione, nei settori di competenza dell'Unione, senza però pregiudicare l'obbligo di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri.

64 In via preliminare, la Repubblica di Malta osserva che la Commissione, nel suo ricorso, si propone di controllare la totalità del quadro normativo che disciplina i requisiti, le procedure e gli effetti di un programma di naturalizzazione di uno Stato membro, il che equivale a mettere in discussione le scelte politiche di tale Stato membro in materia di cittadinanza. A tal riguardo, più il controllo esercitato in un settore di competenza nazionale è ampio, più sarebbe elevato il rischio che l'Unione vada oltre le proprie competenze.

65 Sotto un primo profilo, il controllo in merito all'azione degli Stati membri in situazioni assimilabili a una privazione *de jure* o *de facto* dei diritti e dei doveri connessi allo *status* di cittadino dell'Unione dovrebbe essere effettuato alla luce di un criterio diverso da quello applicabile alla concessione della cittadinanza di uno Stato membro. Infatti, il potere di attribuire la cittadinanza costituirebbe il fulcro stesso della sovranità nazionale e sarebbe strettamente connesso alla concezione nonché allo sviluppo dell'identità nazionale di uno Stato membro, che l'articolo 4, paragrafo 2, TUE impone all'Unione di proteggere.

66 Pertanto, a pena di mettere in pericolo la competenza esclusiva degli Stati membri in materia di concessione della cittadinanza, solo qualora la politica di naturalizzazione di uno Stato membro comporti in modo generale e sistematico una violazione grave dei valori e degli obiettivi dell'Unione, quali definiti nel diritto dell'Unione, tale politica sarebbe contraria al diritto dell'Unione. Secondo la Repubblica di Malta, tale interpretazione sarebbe conforme alla giurisprudenza della Corte, secondo la quale lo *status* di cittadino dell'Unione è «destinato» ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri, con la precisazione che si tratta non di una realtà esistente, ma di un processo in corso che, allo stato attuale dell'integrazione, coesiste strettamente con la cittadinanza degli Stati membri.

67 Sotto un secondo profilo, l'interpretazione sostenuta dalla Commissione comporterebbe gravi rischi. Anzitutto, tale interpretazione avrebbe un'incidenza immediata sui quadri normativi che disciplinano la cittadinanza in tutti gli Stati membri, in particolare negli Stati in cui la naturalizzazione è concessa su base discrezionale. Inoltre, detta interpretazione equivarrebbe a consentire alla Commissione, in quanto custode dei Trattati, di controllare alla luce del diritto dell'Unione le politiche, le leggi e le prassi degli Stati membri in materia di naturalizzazione. Infine, siffatta interpretazione consentirebbe agli Stati membri di contestare il diritto e la prassi degli altri Stati membri in tale settore.

68 A tal riguardo, nell'ipotesi di accoglimento del ricorso della Commissione, la Repubblica di Malta sarebbe tenuta ad abrogare un insieme di strumenti legislativi e regolamentari. In tal modo, contestando l'integralità del quadro normativo di uno Stato membro che disciplina l'accesso alla cittadinanza, la Commissione inviterebbe la Corte ad agire in qualità di «legislatore indiretto», esercitando un veto sulla normativa nazionale adottata in un settore che rientra nella competenza esclusiva degli Stati membri.

69 In secondo luogo, la Repubblica di Malta sostiene che il diritto dell'Unione non impone agli Stati membri l'obbligo giuridico di richiedere un «previo legame effettivo» con lo Stato membro di naturalizzazione, indipendentemente dall'esistenza di pagamenti o di altri impegni da parte del richiedente. È vero che l'esistenza di siffatto legame potrebbe legittimamente indurre gli Stati a riconoscere che un individuo è sufficientemente collegato alla loro comunità politica. Tuttavia, tale risultato deriverebbe non da un obbligo ai sensi del diritto internazionale o del diritto dell'Unione, bensì da una decisione politica e sovrana adottata dalle istituzioni democratiche degli Stati membri.

70 A tal riguardo, sotto un primo profilo, l'obbligo di richiedere un «previo legame effettivo» prima di concedere la cittadinanza di uno Stato membro non discenderebbe dai Trattati o dalla procedura che ha portato alla loro adozione. Dalla dichiarazione n. 2 e dalla decisione di Edimburgo discenderebbe, peraltro, che la questione se una persona abbia la cittadinanza di uno Stato membro è definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato. Inoltre, i Trattati non definirebbero l'Unione come un'«entità politica unica».

71 Sotto un secondo profilo, il requisito relativo ad un «previo legame effettivo» non deriverebbe dal diritto internazionale. In particolare, non può essere dedotto dalla sentenza del 6 aprile 1955, Nottebohm (Lichtenstein/Guatemala) (CIJ Recueil 1955, pag. 4), sulla quale la Commissione si è basata per fondare un obbligo, ai sensi del diritto dell'Unione, che impone l'esistenza di un siffatto legame come requisito per la concessione della cittadinanza di uno Stato membro, dato che tale requisito è stato peraltro respinto dalla Corte nella sentenza del 7 luglio 1992, Micheletti e a. (C-369/90, EU:C:1992:295).

72 Sotto un terzo profilo, la Commissione non fornirebbe una soglia operativa e funzionale di ciò che costituisce un «previo legame effettivo» e non spetterebbe alla Repubblica di Malta definire tale soglia operativa.

73 In terzo luogo, la Repubblica di Malta sostiene che il programma di cittadinanza tramite investimento del 2020 costituisce un programma di naturalizzazione legittimo, solido, efficace e gestito in modo professionale, che non pregiudica gli obiettivi dell'Unione. A tal riguardo, la rappresentazione di tale programma da parte della Commissione come una via d'accesso automatica e incondizionata alla cittadinanza maltese, che prevede la concessione sistematica della cittadinanza di tale Stato membro in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati, per meri interessi di bilancio della Repubblica di Malta, costituirebbe una semplificazione eccessiva priva di alcun fondamento in diritto o in fatto.

74 Sotto un primo profilo, la Repubblica di Malta avrebbe sempre agito in buona fede e conformemente al principio di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri, di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Tale Stato membro avrebbe apportato modifiche legislative a seguito del dialogo avviato con la Commissione.

75 Sotto un secondo profilo, la Commissione fonderebbe la sua analisi su una rappresentazione erronea e distorta del quadro normativo maltese. Anzitutto, tale quadro normativo istituirebbe non un regime «avente natura di transazione», bensì una procedura esaustiva, complessa e in più fasi, che coinvolge diverse autorità pubbliche al fine di assicurare garanzie rigorose, e che può sfociare nella naturalizzazione.

76 Inoltre, detto quadro normativo non consentirebbe la concessione sistematica della cittadinanza maltese in cambio di taluni pagamenti, poiché si tratterebbe di un quadro discrezionale soggetto a rigorosi meccanismi di controllo. In particolare, la procedura includerebbe undici fasi procedurali il cui scopo è quello di fornire una visione d'insieme in merito al richiedente, facilitando in tal modo la decisione finale e discrezionale del Ministro. A tal riguardo, il rispetto da parte di un richiedente dei requisiti imposti non gli conferirebbe il diritto automatico di essere naturalizzato.

77 Infine, lo stesso quadro normativo si baserebbe su diversi legami, retrospettivi, presenti e prospettici, che sono soggetti a evoluzione nel corso del tempo. In tal senso, sarebbe richiesto un previo periodo di residenza legale di tre anni o di un anno, in base all'entità dell'investimento, requisito che sarebbe conforme alla prassi internazionale in materia di residenza e di cittadinanza tramite investimento. Inoltre, secondo la prassi amministrativa in materia di naturalizzazione «ordinaria», ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, della legge sulla cittadinanza maltese, la presenza fisica sarebbe richiesta solo per intervalli di tempo specifici. Il diritto dell'immigrazione fornirebbe, poi, numerosi esempi di misure di integrazione che devono essere sviluppate in una fase successiva, tanto nelle procedure di soggiorno quanto in quelle di naturalizzazione, in mancanza di previ legami con lo Stato ospitante.

78 Tale Stato membro si oppone anche alla produzione, da parte della Commissione, dei Passport Papers come elementi di prova che devono essere presi in considerazione dalla Corte, dato che tali documenti concernono l'attuazione del programma di cittadinanza tramite investimento del 2014 e non quella del programma di cittadinanza tramite investimento del 2020, oggetto del ricorso in esame.

Giudizio della Corte

79 Si deve ricordare che, a norma dell'articolo 9 TUE e dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE, è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. Ai sensi delle medesime disposizioni, la cittadinanza dell'Unione si aggiunge a quella nazionale e non la sostituisce.

80 Inoltre, la dichiarazione n. 2 e la decisione di Edimburgo affermano che la questione se una persona abbia la cittadinanza di uno Stato membro è definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato.

81 Ciò premesso, secondo una giurisprudenza costante, se è vero che la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza di uno Stato membro rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, tale competenza deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione [sentenze del 7 luglio 1992, Micheletti e a., C-369/90, EU:C:1992:295, punto 10; del 2 marzo 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punto 45, e del 5 settembre 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perdita della cittadinanza danese), C-689/21, EU:C:2023:626, punto 30 nonché giurisprudenza citata].

82 A tal riguardo si deve, anzitutto, rigettare l'argomento formulato in via preliminare dalla Repubblica di Malta, in base al quale l'esame delle procedure di concessione della cittadinanza degli Stati membri, a differenza dell'esame delle situazioni di perdita o di revoca di tale cittadinanza, che implicano la privazione dei diritti che una persona trae dal diritto dell'Unione, dovrebbe essere limitato all'accertamento di violazioni gravi dei valori o degli obiettivi dell'Unione, aventi carattere generale e sistematico.

83 Infatti, né dal testo dei Trattati né dal loro impianto sistematico è possibile dedurre la volontà dei loro autori di prevedere, per quanto concerne la concessione della cittadinanza di uno Stato membro, un'eccezione all'obbligo di rispettare il diritto dell'Unione, in base alla quale solo siffatte violazioni gravi dei valori e degli obiettivi dell'Unione possono determinare una violazione del diritto dell'Unione allorché gli Stati membri esercitano la loro competenza in materia. In tali circostanze, una siffatta eccezione non può essere ammessa, poiché essa sarebbe assimilabile a una limitazione degli effetti derivanti dal primato del diritto dell'Unione, che fa parte delle caratteristiche essenziali di quest'ultimo e, quindi, del quadro costituzionale dell'Unione [v., in tal senso, parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 166].

84 Per quanto riguarda l'asserita violazione dell'articolo 20 TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, occorre rilevare, anzitutto, che, conformemente al tenore letterale stesso dell'articolo 3, paragrafo 2, TUE, l'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone, resa possibile dall'esistenza di misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.

85 A tal riguardo, la Corte ha chiarito che tanto il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto il principio del mutuo riconoscimento, che si fonda sul primo di tali principi, rivestono, nel diritto dell'Unione, un'importanza fondamentale, dato che consentono la creazione e il mantenimento di tale spazio senza frontiere interne [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 191, e sentenza del 29 luglio 2024, Alchaster, C-202/24, EU:C:2024:649, punto 63].

86 Si inserisce nella realizzazione di tale spazio senza frontiere interne il diritto, conferito direttamente a qualsiasi cittadino dell'Unione dall'articolo 20, paragrafo 2, lettera a), e dall'articolo 21, paragrafo 1, TUE, di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, e di cui la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU 2004, L 158, pag. 77, e rettifiche GU 2009, L 229, pag. 35, GU 2007, L 204, pag. 28 nonché GU 2014, L 305, pag. 116), mira, secondo giurisprudenza costante, ad agevolare l'esercizio (sentenze del 12 marzo 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punto 35; del 18 dicembre 2014, McCarthy e a., C-202/13, EU:C:2014:2450, punto 31, e del 22 febbraio 2024, Direcţia pentru Evidenţa Persoanelor şi Administrarea Bazelor de Date, C-491/21, EU:C:2024:143, punto 37).

87 Tale diritto trova, del resto, specifica espressione nell'articolo 45 TFUE relativo alla libertà di circolazione dei lavoratori, nell'articolo 49 TFUE relativo alla libertà di stabilimento e nell'articolo 56 TFUE relativo alla libera prestazione di servizi [v., in tal senso, sentenza dell'11 novembre 2021, MH e ILA (Diritti a pensione in caso di fallimento), C-168/20, EU:C:2021:907, punto 61 e giurisprudenza citata].

88 Inoltre, i cittadini dell'Unione godono di diritti politici che garantiscono la partecipazione degli stessi alla vita democratica dell'Unione, di cui agli articoli 10 e 11 TUE e che sono concretizzati negli articoli 20, 22 e 24 TFUE. Si tratta, segnatamente, del diritto di presentare un'iniziativa dei cittadini, del diritto di presentare petizioni al Parlamento, del diritto di ricorrere al Mediatore, del diritto di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue ufficiali dell'Unione, nonché del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni al Parlamento e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui i cittadini risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

89 A tal riguardo, esercitando i diritti politici loro conferiti dagli articoli 10 e 11 TUE, i cittadini dell'Unione partecipano direttamente alla vita democratica dell'Unione. Infatti, il suo funzionamento si fonda sulla democrazia rappresentativa, la quale concretizza il valore della democrazia che costituisce, in virtù dell'articolo 2 TUE, uno dei valori sui quali l'Unione si fonda [v., in tal senso, sentenze del 19 dicembre 2019, Puppinck e a./Commissione, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punto 65; del 19 novembre 2024, Commissione/Repubblica ceca (Eleggibilità e *status* di membro di un partito politico), C-808/21, EU:C:2024:962, punti 114 e 115, nonché del 19 novembre 2024, Commissione/Polonia (Eleggibilità e *status* di membro di un partito politico), C-814/21, EU:C:2024:963, punti 112 e 113]. Ne consegue che l'esercizio da parte degli Stati membri della loro competenza per definire i requisiti per la concessione della cittadinanza di questi ultimi incide sul funzionamento dell'Unione in quanto ordinamento giuridico comune.

90 Infine, la cittadinanza dell'Unione garantisce altresì a ciascun cittadino di uno Stato membro, in un paese terzo in cui tale Stato membro non è rappresentato, il diritto, sancito all'articolo 20, paragrafo 2, lettera c), TFUE e concretizzato all'articolo 23 TFUE, alla tutela delle autorità diplomatiche e consolari degli altri Stati membri, alle stesse condizioni dei cittadini di questi ultimi.

91 È alla luce di questi diversi diritti che la Corte ha dichiarato che le disposizioni relative alla cittadinanza dell'Unione figurano tra le disposizioni fondamentali dei Trattati che, inserendosi nel quadro del sistema peculiare dell'Unione, sono strutturate in modo da contribuire alla realizzazione del processo di integrazione che costituisce la ragion d'essere dell'Unione stessa e fanno quindi parte integrante del suo quadro costituzionale [v., in tal senso, parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 172].

92 Del pari, alla luce sia della portata dei diritti connessi allo *status* di cittadino dell'Unione, menzionati ai punti da 86 a 90 della presente sentenza, sia della circostanza che tale *status* discende automaticamente dalla qualità di cittadino di uno Stato membro, la Corte ha più volte dichiarato che lo *status* di cittadino dell'Unione costituisce lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri [v., in tal senso, sentenze del 20 settembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punto 31; del 18 gennaio 2022, Wiener Landesregierung (Revoca di una garanzia di naturalizzazione), C-118/20, EU:C:2022:34, punti 38 e 58, nonché del 5 settembre 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perdita della cittadinanza danese), C-689/21, EU:C:2023:626, punti 29 e 38 e giurisprudenza citata].

93 La cittadinanza dell'Unione costituisce, quindi, una delle principali concretizzazioni della solidarietà, che è alla base stessa del processo di integrazione richiamato al punto 91 della presente sentenza, facendo parte, di conseguenza, dell'identità dell'Unione in quanto ordinamento giuridico peculiare, accettato dagli Stati membri a condizione di reciprocità (sentenze del 15 luglio 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66, pagg. da 1143 a 1145, e del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punto 246).

94 Inoltre, in forza del principio di leale cooperazione, sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, spetta a ciascuno Stato membro, in particolare, astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione [sentenza del 4 luglio 2023, Meta Platforms e a. (Condizioni generali di utilizzo di un social network), C-252/21, EU:C:2023:537, punto 53].

95 Pertanto, l'esercizio della competenza degli Stati membri in materia di definizione dei requisiti per la concessione della cittadinanza di uno Stato membro non è, alla stregua della loro competenza in materia di definizione delle condizioni di perdita della cittadinanza, illimitato. La cittadinanza dell'Unione si fonda infatti sui valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE e sulla fiducia reciproca che 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.

96 In proposito, da una giurisprudenza consolidata della Corte risulta che il fondamento del vincolo di cittadinanza di uno Stato membro risiede nel particolare rapporto di solidarietà e di lealtà esistente tra tale Stato e i suoi cittadini nonché nella reciprocità di diritti e di doveri [v., in tal senso, sentenze del 17 dicembre 1980, Commissione/Belgio, 149/79, EU:C:1980:297, punto 10; del 3 luglio 1986, Lawrie-Blum, 66/85, EU:C:1986:284, punto 27; del 26 aprile 2007, Alevizos, C-392/05, EU:C:2007:251, punto 70; del 2 marzo 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punto 51, e del 25 aprile 2024, Stadt Duisburg (Perdita della cittadinanza tedesca), da C-684/22 a C-686/22, EU:C:2024:345, punto 37].

97 Nella medesima prospettiva, dal tenore letterale stesso dell'articolo 20, paragrafo 2, prima frase, TFUE risulta che i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Conformemente al paragrafo 1 di tale articolo 20, il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà esistente tra ciascuno Stato membro e i suoi cittadini costituisce anche il fondamento dei diritti e degli obblighi che i trattati riservano ai cittadini dell'Unione.

98 Per quanto riguarda l'instaurazione di tale particolare rapporto di solidarietà e di lealtà, dalla giurisprudenza richiamata al punto 81 della presente sentenza discende che la determinazione dei modi di acquisto della cittadinanza di uno Stato membro non rientra nella competenza dell'Unione, ma in quella di ciascuno Stato membro, che dispone di un ampio margine discrezionale nella scelta dei criteri da applicare, purché tali criteri siano applicati nel rispetto del diritto dell'Unione.

99 Orbene, uno Stato membro viola in modo manifesto la necessità di tale particolare rapporto di solidarietà e di lealtà, caratterizzato dalla reciprocità dei diritti e degli obblighi tra lo Stato membro e i suoi cittadini, e fa in tal modo venir meno la fiducia reciproca sulla quale si fonda la cittadinanza dell'Unione, in violazione dell'articolo 20 TFUE e del principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TFUE, allorché introduce e attua un programma di naturalizzazione che si basa su una procedura avente natura di transazione tra lo Stato membro stesso e coloro che presentano una domanda a titolo di tale programma, in base alla quale la cittadinanza di detto Stato membro e, quindi, lo *status* di cittadino dell'Unione, è in sostanza riconosciuta in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati.

100 Infatti, un siffatto programma è assimilabile a una commercializzazione della concessione dello *status* di cittadino di uno Stato membro e, per estensione, di quella dello *status* di cittadino dell'Unione, che è incompatibile con la concezione di tale *status* fondamentale che deriva dai Trattati.

101 Inoltre, si deve ricordare che gli Stati membri sono tenuti a riconoscere gli effetti derivanti dall'attribuzione a una persona, da parte di un altro Stato membro, della cittadinanza di quest'ultimo al fine dell'esercizio dei diritti e delle libertà derivanti dal diritto dell'Unione [v., in tal senso, sentenze del 7 luglio 1992, Micheletti e a., C-369/90, EU:C:1992:295, punto 10; del 2 ottobre 2003, Garcia Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, punto 28, e del 19 ottobre 2004, Zhu e Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, punto 39]. Orbene, una naturalizzazione avente natura di transazione, che è concessa in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati, non solo è contraria al principio di leale cooperazione, ma è anche tale da mettere in discussione la fiducia reciproca sottesa a tale obbligo di riconoscimento, dal momento che tale fiducia si basa sulla premessa in base alla quale l'attribuzione della cittadinanza di uno Stato membro è fondata su un particolare rapporto di solidarietà e di lealtà che giustifica la concessione dei diritti derivanti, tra l'altro, dallo *status* di cittadino dell'Unione.

102 Nel caso di specie, dalle disposizioni che disciplinano il programma di cittadinanza tramite investimento del 2020, richiamate al punto 24 della presente sentenza, risulta che i requisiti che devono essere soddisfatti affinché un investitore possa chiedere la cittadinanza maltese sono, in primo luogo, versare al governo maltese un contributo di EUR 600 000 o EUR 750 000; in secondo luogo, acquistare un bene immobile residenziale del valore minimo di EUR 700 000 o, in alternativa, prendere in affitto tale bene con un canone annuo minimo di EUR 16 000 per un minimo di 5 anni; in terzo luogo, donare un minimo di EUR 10 000 a un'organizzazione o società non governativa registrata, o altrimenti approvata dalle autorità, in ambito filantropico, culturale, sportivo, scientifico, artistico o di tutela del benessere animale; in quarto luogo, aver legalmente risieduto a Malta per un periodo di 36 mesi, con la precisazione che tale periodo può essere ridotto a 12 mesi se il richiedente versa un contributo ulteriore di EUR 150 000 e, in quinto luogo, aver superato una valutazione di idoneità ed essere autorizzato a presentare una domanda di naturalizzazione.

103 In tal senso, sotto un primo profilo, i primi tre requisiti stabiliti dalle disposizioni che disciplinano il programma di cittadinanza tramite investimento del 2020 tendono ad indicare che taluni pagamenti o investimenti, di importi minimi predeterminati, ricoprono un ruolo decisivo in seno a tale programma, lasciando intendere che quest'ultimo sia assimilabile a una commercializzazione della concessione della cittadinanza di uno Stato membro all'esito di una procedura avente natura di transazione.

104 Occorre tuttavia esaminare se tale qualificazione possa essere messa in discussione dagli altri requisiti ai quali è sottoposta la concessione della cittadinanza maltese in base al programma di cittadinanza tramite investimento del 2020

105 A tal riguardo, per quanto riguarda, sotto un secondo profilo, il requisito concernente la residenza legale a Malta per un periodo minimo previamente a tale concessione, occorre rilevare *in primis* che la Commissione non può utilmente avvalersi dei Passport Papers al fine di sostenere il suo argomento in base al quale detto requisito concerne esclusivamente tale residenza del richiedente e non una presenza fisica di quest'ultimo nel territorio maltese. Infatti, detti documenti si riferiscono al programma di cittadinanza tramite investimento del 2014, che non è oggetto del ricorso in esame.

106 Ciò premesso, dalle spiegazioni fornite dalla Repubblica di Malta risulta che il requisito relativo a una previa residenza nel territorio maltese, previsto nell'ambito del programma di cittadinanza tramite investimento del 2020, riguarda la residenza legale del richiedente. Tuttavia, dagli elementi del fascicolo sottoposto alla Corte, siffatto requisito non equivale ad un obbligo di residenza effettiva nel territorio maltese, essendo richiesta la presenza fisica del richiedente in tale territorio soltanto al momento della raccolta dei dati biometrici per ottenere il permesso di soggiorno e per prestare il giuramento di fedeltà.

107 Detta analisi non può essere messa in discussione dall'affermazione della Repubblica di Malta in base alla quale i richiedenti selezionati sarebbero stati fisicamente presenti durante tutto il periodo della relativa residenza legale, dal momento che tale affermazione non corrisponde al quadro normativo descritto da tale Stato membro e che essa non è, del resto, suffragata da alcun esempio.

108 In tali condizioni, alla luce della presenza assai limitata nel territorio maltese richiesta a titolo del programma di cittadinanza tramite investimento del 2020, non si può ritenere che la residenza effettiva in tale territorio sia stata considerata dalla Repubblica di Malta come un criterio essenziale ai fini della concessione della cittadinanza di detto Stato membro in base a tale programma, aggiungendosi a quello dei pagamenti o degli investimenti predeterminati di cui al punto 103 della presente sentenza.

109 Questa conclusione è corroborata, per un verso, dalla circostanza che la durata del periodo di residenza legale previamente alla concessione della cittadinanza maltese nell'ambito del programma di cittadinanza tramite investimento del 2020 può essere ridotta da tre anni a un anno mediante il versamento ulteriore di EUR 150 000, sicché il requisito relativo alla residenza risulta esso stesso strettamente legato alla natura di transazione della concessione della cittadinanza maltese a titolo di tale programma, in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati.

110 Per altro verso, essa è altresì corroborata dal confronto effettuato dalla Commissione tra il programma di cittadinanza tramite investimento del 2020 e la procedura di naturalizzazione «ordinaria», ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, della legge sulla cittadinanza maltese, in base al quale i richiedenti devono aver risieduto a Malta «per un intero» periodo di dodici mesi precedente la presentazione della domanda di naturalizzazione, ma altresì per almeno quattro anni nei sei anni immediatamente precedenti detto periodo di dodici mesi.

111 Infatti, da tale confronto discende che quando la domanda di concessione della cittadinanza non è corredata di pagamenti o di investimenti predeterminati, solo un periodo di residenza effettiva nettamente più lungo a Malta è considerato dalla Repubblica di Malta come idoneo a consentire di prendere in considerazione la concessione della cittadinanza maltese.

112 Per quanto riguarda, sotto un terzo profilo, l'ultimo requisito menzionato al punto 102 della presente sentenza, la Repubblica di Malta precisa che la procedura di verifica dell'idoneità di un richiedente ha lo scopo di svolgere verifiche in merito a tale richiedente, alle sue relazioni commerciali e aziendali, alla sua esposizione politica, alla fonte del suo patrimonio, alla sua reputazione, alle questioni legali e regolamentari che lo riguardano e al relativo impatto sulla rete immediata di detto richiedente.

113 Tuttavia, occorre rilevare che, secondo i chiarimenti forniti dalla Repubblica di Malta, siffatte verifiche hanno lo scopo, in sostanza, di garantire che l'attuazione del programma di cittadinanza tramite investimento del 2020 non pregiudichi taluni obiettivi di interesse pubblico della Repubblica di Malta, in particolare la sicurezza pubblica e la sicurezza nazionale di tale Stato membro, nonché la sua immagine sui piani interno ed esterno. Dette verifiche non sono, invece, tali da mettere in discussione la constatazione in base alla quale il programma stesso è assimilabile ad una commercializzazione della concessione della cittadinanza maltese, all'esito di una procedura avente natura di transazione.

114 Infatti, tali verifiche non hanno lo scopo di valutare se la situazione del richiedente giustifichi che a quest'ultimo sia concessa la cittadinanza maltese, ma solo di accertare se taluni rischi debitamente individuati ostino alla concessione di tale cittadinanza, nonostante il fatto che il richiedente sia disposto ad effettuare pagamenti o investimenti in grado di soddisfare i primi tre requisiti di cui al punto 102 della presente sentenza. La funzione in tal modo conferita a dette verifiche implica che esse hanno l'effetto di limitare l'ambito di applicazione del programma di cittadinanza tramite investimento del 2020, senza tuttavia mettere in discussione la natura di transazione di tale programma.

115 La Repubblica di Malta precisa poi che il programma di cittadinanza tramite investimento del 2020 tiene conto di determinati fattori di collegamento dei richiedenti, quali gli investimenti nell'economia locale, l'integrazione nel tessuto sociale di tali richiedenti tramite i loro investimenti, o, ancora, i legami futuri tra detti richiedenti e la Repubblica di Malta, che potrebbero essere sviluppati a seguito della concessione di tale cittadinanza.

116 A tal riguardo, da un lato, nessun elemento del fascicolo sottoposto alla Corte consente di ritenere che il programma di cittadinanza tramite investimento del 2020 preveda un esame specifico e concreto della pertinenza di determinati investimenti al fine di accertare l'effettività e l'intensità dei legami di un richiedente con la Repubblica di Malta, o al fine di consentire lo sviluppo di siffatti legami con tale Stato membro, distinto dall'esame in merito al rispetto dei requisiti previsti dalle disposizioni che disciplinano tale programma e richiamate al punto 102 della presente sentenza.

117 Dall'altro, per quanto riguarda l'argomento della Repubblica di Malta in base al quale essa tiene conto dei legami che un richiedente potrebbe sviluppare a titolo del programma di cittadinanza tramite investimento del 2020 a seguito alla decisione di naturalizzazione, si deve rilevare che dai chiarimenti forniti da tale Stato membro risulta che le sue autorità possono revocare la cittadinanza maltese concessa nell'ambito di tale programma sulla base di tre motivi, vale a dire il mancato rispetto di un obbligo sostanziale previsto dalla normativa applicabile, l'esistenza di una minaccia per la sicurezza nazionale o il coinvolgimento dell'interessato in una condotta gravemente pregiudizievole per gli interessi della Repubblica di Malta.

118 Pertanto, sebbene durante i cinque anni successivi alla data della naturalizzazione le autorità maltesi garantiscano, in sostanza, che i richiedenti continuino a rispettare i requisiti applicabili alla loro naturalizzazione, ciò non toglie che non si può considerare che il programma di cittadinanza tramite investimento del 2020 includa un requisito che deve essere rispettato successivamente alla decisione di naturalizzazione, in aggiunta a quelli menzionati al punto 102 della presente sentenza.

119 Sotto un quarto e ultimo profilo, dagli estratti dei siti Internet degli agenti autorizzati che promuovono il programma di cittadinanza tramite investimento del 2020, prodotti dalla Commissione in allegato al ricorso, risulta che tale programma offriva ai potenziali richiedenti il «diritto di risiedere, di studiare e di lavorare in uno dei 27 Paesi dell'Unione», nonché la «cittadinanza di un Paese dell'[Unione] per tutta la famiglia del richiedente, inclusi i figli non sposati e finanziariamente dipendenti di età inferiore ai 29 anni, nonché i genitori di età superiore a 55 anni». Sebbene la Repubblica di Malta rilevi che le attività di terzi privati non possono essere imputate alle autorità maltesi, resta il fatto che tale Stato membro non contesta la circostanza che tali estratti provengono da siti Internet di agenti autorizzati nell'ambito dell'attuazione del programma di cittadinanza tramite investimento del 2020, i quali svolgono un ruolo fondamentale a tale titolo dato che le richieste di naturalizzazione ai sensi di tale programma possono essere presentate solo tramite tali agenti.

120 In tal senso, il programma di cittadinanza tramite investimento del 2020 è stato pubblicamente presentato dalla Repubblica di Malta come un programma di naturalizzazione che offre principalmente i vantaggi derivanti dalla cittadinanza dell'Unione, in particolare il diritto di circolare e di soggiornare liberamente negli altri Stati membri. Siffatta presentazione contribuisce a dimostrare che, tramite tale programma, detto Stato membro ha istituito una procedura avente natura di transazione assimilabile a una commercializzazione della concessione della cittadinanza di uno Stato membro, sfruttando i diritti connessi allo *status* di cittadino dell'Unione al fine di promuovere tale procedura.

121 Di conseguenza, si deve dichiarare che, avendo introdotto e attuato il programma istituzionalizzato di cittadinanza tramite investimento del 2020, fondato sull'articolo 10, paragrafo 9, della legge sulla cittadinanza maltese, che istituisce una procedura di naturalizzazione avente carattere di transazione in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati e che è quindi assimilabile ad una commercializzazione della concessione della cittadinanza di uno Stato membro nonché, per estensione, di quella dello *status* di cittadino dell'Unione, la Repubblica di Malta è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'articolo 20 TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

Sulle spese

122 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica di Malta è rimasta soccombente, occorre condannarla alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

1) Avendo introdotto e attuato un programma istituzionalizzato di cittadinanza tramite investimento come il Maltese Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment (cittadinanza maltese per naturalizzazione in ragione di servizi eccezionali tramite investimento diretto), fondato sull'articolo 10, paragrafo 9, del Maltese Citizenship Act (Chapter 188 of the Laws of Malta) [legge sulla cittadinanza maltese (Capitolo 188 delle leggi di Malta)], come modificato dal Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act (Act XXXVIII of 2020) [legge recante modifica n. 2 alla legge sulla cittadinanza maltese (legge n. XXXVIII del 2020)], e dai Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta) [regolamento del 2020 sulla concessione della cittadinanza in ragione di servizi eccezionali (legislazione secondaria 188.06 delle leggi di Malta)], che istituisce una procedura di naturalizzazione avente carattere di transazione in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati e che è quindi assimilabile ad una commercializzazione della concessione della cittadinanza di uno Stato membro nonché, per estensione, di quella dello *status* di cittadino dell'Unione, la Repubblica di Malta è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'articolo 20 TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

2) La Repubblica di Malta è condannata alle spese.

Firme

---

* Lingua processuale: l'inglese.