

# La naturalizzazione nel diritto comparato europeo: verso un diritto alla cittadinanza?\*

di Giammaria Milani

**Abstract:** *Naturalization in European Comparative Law: Towards a Right to Citizenship?* - According to different international treaties and declarations, citizenship is a right of individuals. However, on the one hand, international law itself seems to lack the necessary tools to make this right effective, that is to guarantee that individuals have a citizenship or a particular citizenship; and, on the other hand, even at the national level the regulations on the matter still seem to configure the acquisition of citizenship as a concession rather than a right. Nonetheless, the right to citizenship, in societies which are highly composite and subject to huge migratory flows, could represent a tool of primary importance for guaranteeing the integration of foreigners and the development of the society in a cohesive and peaceful way. This operation passes through a revitalization of the inclusive role of citizenship, which instead is increasingly considered, also by virtue of the relevant policies and regulations, as a factor of exclusion.

**Keywords:** Citizenship; Naturalization; Migration; Integration.

2565

## 1. Introduzione: la cittadinanza esclusiva e la cittadinanza inclusiva

Per sua natura, a un tempo, la cittadinanza include ed esclude. Da un lato, essa determina il legale formale di appartenenza dell'individuo allo Stato e la sua sostanziale partecipazione alla comunità politica, garantendo ai cittadini il pieno godimento di diritti e libertà. Dall'altro lato, traccia un confine tra cittadini e stranieri, gruppi definiti da *status* e relazioni differenziati rispetto allo Stato e alla comunità<sup>1</sup>.

La duplice natura della cittadinanza come strumento di inclusione e di esclusione ne percorre tutta l'evoluzione storica, e diventa maggiormente evidente quando la diffusione degli Stati nazionali crea un indissolubile collegamento tra appartenenza allo Stato e appartenenza alla Nazione. Negli ultimi decenni, la natura e i principi dello Stato

---

\* La ricerca alla base del presente articolo è finanziata con i fondi PRIN 2017 "Implicazioni costituzionali dei separatismi europei" (Principal Investigator: Prof. Alessandro Torre), Unità di Siena "Separatismi, diritti delle minoranze e trasformazioni della cittadinanza" (Responsabile: Prof.ssa Valeria Piergigli).

<sup>1</sup> Sui significati di cittadinanza si veda ampiamente, di recente, M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza: problemi e prospettive*, Santarcangelo di Romagna, 2022, 13-29.

costituzionale stanno mettendo in discussione il ruolo e le finalità della cittadinanza.

Le evoluzioni del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto costituzionale contemporaneo hanno determinato uno slittamento nella soggettività dei diritti, dal cittadino alla persona; è stata sostenuta quindi l'esigenza di superare il concetto stesso di cittadinanza, almeno nella sua configurazione attuale, ovvero come cittadinanza nazionale, da sostituire con una cittadinanza globale o una cittadinanza della terra<sup>2</sup>. Il tema sarebbe del resto reso più urgente dalla composizione delle società contemporanee, le quali, non soltanto in Europa, sempre più sono caratterizzate da ingenti e costanti flussi migratori che determinano di fatto l'aumento delle persone che vivono in molti territori come stranieri<sup>3</sup>. La concezione della cittadinanza come diritto umano e l'affermazione di un diritto alla cittadinanza hanno paradossalmente determinato la crisi del concetto di cittadinanza, il quale sarebbe in ogni caso al centro di chiari fenomeni evolutivi in grado di metterne a rischio la stessa utilità come categoria fondamentale del diritto costituzionale<sup>4</sup>. Peraltro, a ciò avrebbe contribuito anche la carenza di effettività, tanto a livello costituzionale quanto a livello internazionale, del diritto alla cittadinanza, quantomeno inteso come diritto al possesso di una determinata cittadinanza o di almeno una cittadinanza<sup>5</sup>.

In realtà, una simile visione negativa della cittadinanza sembra insistere in maniera esclusiva, si perdoni il gioco di parole, sulla natura escludente di siffatto istituto; viceversa, recuperare la dimensione includente della cittadinanza, anche nella sua perdurante dimensione nazionale, può essere utile proprio con il fine, vitale per le società contemporanee, di garantire una migliore integrazione dei migranti nelle comunità di accoglienza e di sviluppare queste ultime in maniera coesa e pacifica<sup>6</sup>. La politicità della cittadinanza presuppone quindi una sua

---

<sup>2</sup> Si fa riferimento al pensiero di L. Ferrajoli, *Per una Costituzione della Terra*, Roma, 2022.

<sup>3</sup> Sull'opportunità di superare il concetto di cittadinanza, almeno nella sua dimensione nazionale, si veda ancora L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, 263.

<sup>4</sup> Riflettono sull'utilità del concetto di cittadinanza, tra gli altri, B. Caravita, *I diritti politici dei «non cittadini». Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, 2010; C. Corsi, *Diritti fondamentali e cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, 2000

<sup>5</sup> Vedi G. Milani, *Il diritto alla cittadinanza nella giurisprudenza della Corte EDU e della Corte IDU: le ragioni di un dialogo mancante*, in *Rivista AIC*, 2017, 1-27.

<sup>6</sup> Secondo A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 304-305: «Nonostante tutto, quello di “cittadinanza” continua ad essere un concetto essenziale: non solo perché ad esso si riferiscono direttamente o indirettamente gli ordinamenti costituzionali degli stati, non solo perché è sempre presente all'interno degli stati e nella comunità internazionale una lotta per il diritto alla cittadinanza, ma soprattutto perché il concetto di cittadinanza, specie dopo le rivoluzioni borghesi del XVII e XVIII secolo, “appartiene alla sfera politica”, in quanto il “cittadino nella democrazia è un citizen, non un uomo privato o un bourgeois”».

dimensione nazionale- statale e non sembra, date le condizioni attuali, poterne prescindere<sup>7</sup>.

Il tema interroga quindi il modo con cui, oggi, si determina il rapporto tra cittadinanza e integrazione dei migranti, rispetto al quale ancora una volta si palesa piuttosto chiaramente un'alternativa<sup>8</sup>. Da un lato, l'integrazione è considerata un risultato della cittadinanza; quest'ultima rappresenterebbe uno strumento in grado di ridurre gli spazi di emarginazione sociale e culturale e di favorire la coesistenza pacifica della società. Dall'altro lato, essa può essere considerata anche come un premio, un traguardo da raggiungere soltanto attraverso la conclusione di un percorso di integrazione.

L'impostazione secondo la quale la cittadinanza debba ritenersi un risultato da raggiungere attraverso l'integrazione, e non viceversa, sta conoscendo una certa fortuna nelle politiche nazionali a livello europeo e globale<sup>9</sup>. Negli ultimi anni, tale scelta sembra peraltro trovare ulteriore supporto nell'approccio securitario che caratterizza diversi settori del diritto degli stranieri, secondo un'impostazione che considera il fenomeno migratorio come una minaccia per il benessere della società<sup>10</sup>.

Ciononostante, e proprio in società altamente differenziate, sembra opportuno capovolgere il punto di vista e considerare, meglio tornare a considerare, la cittadinanza come uno strumento di integrazione, coesione e pacificazione. L'integrazione rappresenta infatti un risultato sociale, riferendosi all'unità della società nel suo insieme, e non un risultato individuale: essa «allude a un processo di superamento o di attenuazione delle differenze (sociali, economiche, culturali) che impediscono all'una o all'altra classe di soggetti di essere e di sentirsi parte integrante di una determinata comunità politica»<sup>11</sup>. Costituendo il «processo fondamentale

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Vedi, per una ricostruzione, F. Maciocie, *Il nuovo noi. La migrazione e l'integrazione come problemi di giustizia*, Torino, 2014, 155-159.

<sup>9</sup> Vedi, tra gli altri, R. van Oers, E. Ersbøll, D. Kostakopoulou, *Preface*, in Id. (a cura di), *A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*, Leiden, 2010, XVII; D. Kostakopoulos, S. Carrera, M. Jesse, *Doing and Deserving: Competing Frames of Integration in the EU*, in E. Guild, K. Groenendijk, S. Carrera (a cura di), *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Farnham, 2009; C. Joppke, *Transformation of Immigrant Integration: Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany*, in *World Politics*, 2007, 250; A. Böcker, T. Strik, *Language and Knowledge Tests for Permanent Residence Rights: Help or Hindrance for Integration?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2011, 158.

<sup>10</sup> Il tema è di particolare interesse per ciò che riguarda non soltanto l'acquisto, ma anche la revoca della cittadinanza; vedi M. Dicosola, *La revoca della cittadinanza tra sicurezza nazionale e diritti. Note a margine del caso Shamima Begum*, in *Democrazia e sicurezza*, 2021, 161-191; sia inoltre consentito rinviare a G. Milani, V. Carlino, *Boosting security through citizenship laws: A comparative overview*, in M. Ventura, A. Palmieri, R. Pavoni, G. Milani (a cura di), *Boosting European Security Law and Policy*, Napoli, 2021, 145-165. Parimenti rilevante è l'influenza dell'approccio securitario alle politiche in materia di asilo, come ben evidenziato da V. Carlino, *L'accesso alla tutela giurisdizionale nella procedura per il riconoscimento del diritto di asilo. Un'analisi comparata sull'effettività in Italia e in Francia*, Padova, 2021.

<sup>11</sup> P. Costa, *Cittadinanza e integrazione: dall'Ottocento a oggi*, in T. Mazzaresse (a cura di), *Diritto, tradizioni, traduzioni. La tutela dei diritti delle società multiculturali*, Torino, 2013, 18.

della vita dello Stato»<sup>12</sup>, l'integrazione è un aspetto centrale dello Stato costituzionale, sociale e pluralista, uno strumento per garantire l'unità politica in un contesto caratterizzato dalle diversità sociali, economiche, culturali e politiche. Tradotto nell'ambito delle politiche di immigrazione e cittadinanza, il processo di integrazione comporta «che le autorità del paese ospitante si adoperino, sia in sede centrale che locale, per agevolare l'inclusione [dello straniero]»<sup>13</sup>. La cittadinanza, nello Stato costituzionale, può essere dunque considerata come uno degli strumenti più efficaci per favorire l'integrazione degli stranieri in una determinata società, quella nazionale<sup>14</sup>.

## 2. Cittadinanza, integrazione e naturalizzazione in Italia

Volgendo lo sguardo all'Italia, si osserva come la normativa in materia tratti in maniera del tutto retrospettiva il rapporto tra cittadinanza e integrazione. L'Italia, per oltre un secolo a partire dall'unificazione, ha rappresentato uno dei principali paesi di emigrazione a livello globale; si calcola, infatti, che in circa un secolo di storia abbiano lasciato l'Italia oltre 27 milioni di cittadini<sup>15</sup>. In tale ottica, lo scopo del legislatore è stato tradizionalmente quello di permettere ai milioni di emigrati italiani di mantenere un legame con la madrepatria<sup>16</sup>.

Siffatto approccio sembra caratterizzare anche la vigente normativa sulla cittadinanza, la legge n. 91/1992, nonostante il fatto che l'Italia, da ormai cinquant'anni, abbia ribaltato la propria bilancia migratoria e

<sup>12</sup> R. Smend, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988 [1928], 75.

<sup>13</sup> V. Piergigli, *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, in *Federalismi*, 2013, 3.

<sup>14</sup> Appare significativa, in tal senso, la sentenza della Corte suprema canadese *Lavoie v. Canada* (2002). Il caso riguardava la costituzionalità di una legge che riconosceva la cittadinanza canadese come elemento preferenziale per l'accesso al pubblico impiego. Nel rigettare l'eccezione sollevata, i giudici sottolineavano come la finalità della legge fosse quella di «promuovere la cittadinanza come simbolo unificante per i canadesi e incitare i residenti permanenti ad acquisire la cittadinanza». Il passaggio citato si trova tradotto in italiano in N. Olivetti Rason, *La giurisprudenza della Corte suprema del Canada nel biennio 2001-2002*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 3253; sul valore unificante della cittadinanza in Canada vedi anche T. Groppi, *Canada*, Bologna, 2006, 99.

<sup>15</sup> L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, 2007, 52, riporta queste cifre per il periodo dal 1976 al 1988. M. Savino, *Quale cittadinanza per l'Italia*, in Id. (a cura di), *Oltre lo jus soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, 2014, 14, parla di oltre 26 milioni di partenze tra il 1871 e il 1970. C. Bonifazi, *L'Italia delle migrazioni*, Bologna, 2013, 261, evidenzia come il numero delle partenze sia cresciuto significativamente nei decenni post-unitari e almeno fino alla prima guerra mondiale: si passa dai 108 mila emigrati annui nel 1876 (anno della prima rilevazione ufficiale), ai 300 mila di fine secolo, ai circa 873 mila alla vigilia del conflitto.

<sup>16</sup> Vedi in tal senso sia le prime norme adottate per regolare l'acquisto, la perdita e il riacquisto della cittadinanza, contenute nel codice civile del 1865 (artt. 4-15), sia la prima legge apposita adottata all'inizio del secolo passato, la legge n. 555/1912, che facilitava le possibilità di mantenimento e di riacquisto della cittadinanza per gli espatriati. Vedi R. Quadri, *Cittadinanza*, in *NN. D. I.*, vol. III, 1974, 323. Cfr. G. Biscottini, *Cittadinanza (diritto vigente)*, in *Enc. Dir.*, vol. VII, 1960, 147.

presenti regolarmente flussi migratori in entrata maggiori rispetto a quelli in uscita. Così, pur essendo stati numerosi i tentativi di riforma volti a introdurre il tema dell'integrazione degli stranieri nelle norme in materia di cittadinanza, le uniche modifiche infine approvate sono state proprio nel senso di rafforzare il carattere esclusivo della cittadinanza, anche alla luce del menzionato approccio securitario al tema.

Peraltro, i progetti di riforma in senso più inclusivo sembrano concentrarsi principalmente sull'acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri di seconda generazione, nati in Italia, o comunque ivi residenti fin da giovanissima età (tramite i cosiddetti criteri dello *ius scholae* o dello *ius culturae*)<sup>17</sup>, nel lodevole tentativo di ridurre l'evidente discriminazione che caratterizza tanti minori stranieri in Italia, i quali purtuttavia già appartengono sostanzialmente alla comunità nazionale e possono, nel caso degli individui nati in Italia e ivi legalmente residenti, accedere alla cittadinanza formale al compimento del diciottesimo anno di età. Meno attenzione ha invece ricevuto il tema dell'integrazione degli immigrati di prima generazione, giunti in Italia in età adulta, per il quale la cittadinanza potrebbe assumere un ruolo ancora più cruciale in funzione integrativa<sup>18</sup>.

Tale vuoto di attenzione pare dover essere colmato ragionando in termini di diritto alla cittadinanza. Un diritto affermato a livello internazionale, dove tuttavia mancano strumenti atti a garantirne l'effettività<sup>19</sup>, e che invece potrebbe trovare proprio a livello nazionale una più utile ed effettiva attuazione; intendendo il diritto alla cittadinanza da un punto di vista sostanziale come diritto a essere integrati nella società, e da un punto di vista formale come diritto dell'individuo che dimostri la volontà di integrazione di ottenere la cittadinanza tramite la naturalizzazione. In Italia, al momento, la naturalizzazione sembra essere ancora oggi considerata dalla legge n. 91/1992 come un fatto eccezionale;

---

<sup>17</sup> Si tratta di quelle ipotesi di acquisto della cittadinanza condizionate alla frequenza di cicli scolastici o al conseguimento di diplomi. La proposta di legge A.S. n. 2092, approvata dalla Camera il 13 ottobre 2015, prevedeva ad esempio la concessione della cittadinanza «allo straniero che ha fatto ingresso nel territorio nazionale prima del compimento della maggiore età, ivi legalmente residente da almeno sei anni, che ha frequentato regolarmente, ai sensi della normativa vigente, nel medesimo territorio, un ciclo scolastico, con il conseguimento del titolo conclusivo, presso gli istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione, ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale con il conseguimento di una qualifica professionale»; ovvero l'acquisto della cittadinanza da parte del «minore straniero nato in Italia o che vi ha fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età che, ai sensi della normativa vigente, ha frequentato regolarmente, nel territorio nazionale, per almeno cinque anni, uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica professionale». Sulle proposte più recenti, si vedano A. Rosina, *Più che lo ius soli conta lo ius cultura*, in *lavoce.info*, 2019; M. Ambrosini, *Ius culturae per abbattere il muro della cittadinanza*, in *lavoce.info*, 2019; M. Addis, *Cittadinanza: l'attribuzione dello status di cittadino attraverso una scuola che integra e definisce l'identità personale*, in V. Carlino, G. Milani (a cura di), *Rule of Law, culture e territori*, Genova, 2023.

<sup>18</sup> Vedi G. Milani, *Cittadinanza e integrazione. L'influenza del diritto comparato sulla disciplina italiana e sulle proposte di riforma*, in *Federalismi*, 2018, 1-22.

<sup>19</sup> Vedi G. Milani, *Il diritto alla cittadinanza nella giurisprudenza della Corte EDU e della Corte IDU*, cit.

ciò è evidente sia dalla scarsa formalizzazione dei requisiti stabiliti dalla legge, sia dall'elevato grado di discrezionalità che caratterizza le relative procedure.

L'art. 9 della legge n. 91/1992 prevede infatti che «la cittadinanza può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno: [...] f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica»<sup>20</sup>. Soltanto nel 2018, con l'approvazione del cosiddetto «decreto sicurezza»<sup>21</sup>, si è introdotto nella legge n. 91/1992 un formale requisito di integrazione, stabilendo all'art. 9.1 che «la concessione della cittadinanza italiana ai sensi degli articoli 5 e 9 è subordinata al possesso, da parte dell'interessato, di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER)»<sup>22</sup>.

L'introduzione di siffatto requisito, pur decisa nell'ambito di un approccio securitario ed esclusivo<sup>23</sup>, potrebbe rappresentare un elemento di maggiore obiettività nell'esame dell'integrazione dello straniero che, pur nel silenzio della legge, è stata tradizionalmente considerata una condizione imprescindibile per l'acquisto della cittadinanza<sup>24</sup>; tuttavia, il soddisfacimento dei requisiti previsti dalla legge per poter richiedere la naturalizzazione continua a essere una condizione necessaria, ma non sufficiente all'acquisto della cittadinanza<sup>25</sup>. Parallelamente, le possibilità di

---

<sup>20</sup> Le altre ipotesi previste dalla legge sono: «a) allo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni, comunque fatto salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera c); b) allo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni successivamente alla adozione; c) allo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno cinque anni alle dipendenze dello Stato; d) al cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee se risiede legalmente da almeno quattro anni nel territorio della Repubblica; e) all'apolide che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica».

<sup>21</sup> Vedi G. Milani, *Ius linguae e status civitatis: verso un nuovo paradigma della cittadinanza italiana?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2019, 95-113.

<sup>22</sup> Al medesimo articolo si stabilisce che «A tal fine, i richiedenti, che non abbiano sottoscritto l'accordo di integrazione di cui all'articolo 4-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, o che non siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'articolo 9 del medesimo testo unico, sono ((tenuti, all'atto della presentazione dell'istanza, ad)) attestare il possesso di un titolo di studio rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario riconosciuto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale o dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ovvero a produrre apposita certificazione rilasciata da un ente certificatore riconosciuto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale o dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca».

<sup>23</sup> Vedi M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., 181.

<sup>24</sup> Vedi M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., 182.

<sup>25</sup> Come evidenzia M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., 183, «la mancanza di condizioni predeterminate per l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, con l'eccezione della verifica delle conoscenze linguistiche, resta uno dei principali limiti della legislazione italiana sulla cittadinanza».



ricorso contro le decisioni di rigetto della domanda di naturalizzazione appaiono limitate: con la sua giurisprudenza, il Consiglio di Stato ha di fatto circoscritto il sindacato giurisdizionale ai vizi di legittimità, e in particolare al controllo della logicità, coerenza e sufficienza della motivazione<sup>26</sup>.

La naturalizzazione, secondo quanto peraltro afferma la legge, rappresenta dunque una concessione di cittadinanza, un atto che lo Stato compie per l'interesse pubblico; pertanto, si tratta, secondo quanto ricostruito dalla dottrina e dalla giurisprudenza amministrativa, di un atto di alta amministrazione, ovvero caratterizzato dalla più ampia discrezionalità<sup>27</sup>.

### 3. Cittadinanza, integrazione e naturalizzazione in Francia, Spagna e Germania

Modificare le norme che regolano la naturalizzazione al fine di introdurre un diritto alla cittadinanza nei termini sopra indicati presuppone proprio

---

<sup>26</sup> Cfr. tra le altre, Cons. Stato, sez. VI, 3 ottobre 2007, n. 5103; Cons. Stato, sez. VI, 25 marzo 2009, n. 1788. Vedi P. Lombardi, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto sostenibile di cittadinanza?*, in *Federalismi*, 2018, 3; C. Cudia, *Acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e questioni di giurisdizione: alla ricerca della legalità sopita*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2022. In generale, sottolineano i problemi che derivano dalla natura discrezionale della procedura di naturalizzazione E. Codini, *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, Torino, 2017; B. Barel, *La cittadinanza*, in P. Morozzo della Rocca (a cura di), *Manuale breve di diritto dell'immigrazione*, Santarcangelo di Romagna, 2013, 364; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, 1997, 489-496.

<sup>27</sup> In maniera inequivocabile si veda, in tal senso, Cons. Stato, sez. VI, 1 ottobre 2008, n. 4748: «La costante giurisprudenza amministrativa ha affermato, in subiecta materia, che “il provvedimento di concessione della cittadinanza italiana allo straniero che sia legalmente residente in Italia da oltre dieci anni, ai sensi dell'art. 9 comma 1 lett. F, l. 5 febbraio 1992 n. 91, è atto ampiamente discrezionale, in ordine al cui rilascio si possono forse ravvisare aspettative giuridicamente tutelate, ma non certo diritti soggettivi.”(Consiglio Stato, sez. IV, 07 maggio 1999, n. 798). Ciò perché, si è condivisibilmente affermato, “l'amministrazione, dopo aver accertato l'esistenza dei presupposti per proporre la domanda di cittadinanza, deve effettuare una valutazione ampiamente discrezionale sulle ragioni che inducono lo straniero a chiedere la nazionalità italiana e delle sue possibilità di rispettare i doveri che derivano dall'appartenenza alla comunità nazionale, ivi compresi quelli di solidarietà economica e sociale. Pertanto, non è illegittimo, ai sensi dell'art. 9 l. 5 febbraio 1992 n. 91, il provvedimento con il quale è negata la cittadinanza italiana sulla base di considerazioni di carattere economico patrimoniale, relative al possesso di adeguate fonti di sussistenza.” (Consiglio Stato, sez. IV, 16 settembre 1999, n. 1474). La sintesi che può trarsi da tali principi, è quella per cui, l'inserimento dello straniero nella comunità nazionale (atto tradizionalmente rientrante, secondo l'uniforme interpretazione della dottrina tra quelli di “alta amministrazione”, cui consegue un altissimo grado di discrezionalità in capo all'amministrazione) è legittimo allorquando l'amministrazione ritenga che quest'ultimo possieda ogni requisito atto ad inserirsi in modo duraturo nella comunità, mediante un giudizio prognostico che escluda che il richiedente possa successivamente creare inconvenienti o, addirittura, commettere fatti di rilievo penale».

agire su entrambi questi fronti, tra di loro evidentemente connessi: da un lato, formalizzare i requisiti, rendendoli più oggettivamente verificabili; dall'altro lato, depurare le procedure della discrezionalità che le caratterizza<sup>28</sup>.

Può essere in tal senso utile analizzare in che modo altri ordinamenti hanno affrontato il tema, per comprendere se e come in tali contesti si è tentato di collegare la disciplina della naturalizzazione al diritto alla cittadinanza in un'ottica di integrazione degli stranieri. Si è scelto a tal fine di concentrare l'analisi su Francia, Germania e Spagna, paesi caratterizzati da una tradizione costituzionale prossima a quella italiana e che insieme all'Italia rappresentano in termini assoluti di gran lunga i principali paesi di immigrazione nell'ambito dell'Unione europea; basti pensare, a tal proposito, che al 2021 dei circa 24 milioni di cittadini di paesi terzi residenti nell'Unione europea, oltre 17 milioni si trovavano sul territorio di questi quattro Stati; i quali, in termini di flussi, nel 2020 hanno ricevuto oltre 1,7 dei 3,2 milioni di immigrati in arrivo nell'Unione europea<sup>29</sup>.

La normativa francese sulla cittadinanza oggi è contenuta nel codice civile, che al titolo 1bis disciplina le modalità di acquisto dello *status* di cittadino, distinguendo la cittadinanza per origine o attribuzione e la cittadinanza per acquisizione. L'acquisizione avviene a seguito di una manifestazione di volontà da parte dell'individuo che intende acquistare la cittadinanza; per poter ottenere lo *status* di cittadino occorre quindi rispettare le condizioni stabilite dalla legge per le diverse procedure. In particolare, oltre alla possibilità di diventare francese per matrimonio (artt. 21-1 e ss.), per adozione (artt. 21-12 e ss.) e per nascita e residenza in Francia (artt. 21-7 e ss.), il codice regola la cittadinanza per decisione dell'autorità pubblica, vale a dire la naturalizzazione, agli artt. 21-15 e ss.

La legge richiede innanzitutto che l'individuo sia residente in Francia e che vi abbia vissuto nei cinque anni che precedono la domanda di naturalizzazione<sup>30</sup>. Il Consiglio di Stato è intervenuto più volte sull'interpretazione di questo requisito, affermando, tra l'altro, che l'interessato deve avere stabilito in Francia in maniera continuativa il centro dei suoi interessi<sup>31</sup>. La legge richiede inoltre che il candidato abbia

---

<sup>28</sup> Osserva tuttavia M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., 160, che «Pur restando residuali, dunque, i Paesi nei quali la naturalizzazione è un atto puramente discrezionale, la riduzione della discrezionalità amministrativa nell'interpretazione delle condizioni di naturalizzazione non si colloca necessariamente nel contesto dell'evoluzione in senso integrativo delle regole di acquisto della cittadinanza, né nel solco di un'eventuale introduzione del diritto all'acquisto della cittadinanza dopo la nascita».

<sup>29</sup> Dati Eurostat rinvenibili su *Atlas of Migration 2022*, disponibile su [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/atlas-migration\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/atlas-migration_en).

<sup>30</sup> Tale periodo è ridotto a due anni per motivi particolari legati all'istruzione, alla presenza di particolari capacità o talenti, o per aver compiuto un percorso eccezionale di integrazione con riguardo ad attività compiute in ambito civico, scientifico, economico, culturale o sportivo. Non è richiesto alcun periodo per coloro che hanno prestato servizio militare per la Francia, che hanno reso particolari servizi per la Francia o la cui naturalizzazione potrebbe recare particolari benefici alla Francia, nonché per i rifugiati.

<sup>31</sup> Vedi Consiglio di Stato, sentenza n. 50227 del 28 febbraio 1986.



compiuto 18 anni<sup>32</sup> e che dimostri di avere buona condotta e buoni costumi<sup>33</sup>. Nessuno, infine, può essere naturalizzato se non prova la sua assimilazione alla comunità francese, che viene verificata soprattutto attraverso la conoscenza della lingua francese, della storia, della cultura, della società, dei diritti e dei doveri del cittadino, nonché l'adesione ai principi e ai valori essenziali della Repubblica.

La conoscenza della lingua francese è stata valutata, fin dal 1945, come elemento centrale per verificare l'assimilazione nella comunità nazionale francese. La conoscenza della lingua sembra rispondere pienamente al modello repubblicano di cittadinanza, basato sull'assimilazione degli stranieri e sulla loro piena integrazione politica, sociale e culturale; del resto, la stessa Costituzione del 1958, sancendo, all'art. 2, che «la lingua della Repubblica è il francese», sottolinea la centralità dell'elemento linguistico per la definizione dell'identità repubblicana francese. Il Consiglio di Stato ha precisato, inoltre, che non è sufficiente, nei territori d'oltremare, la dimostrazione della conoscenza della lingua locale, dichiarando legittimo il rifiuto della cittadinanza nei confronti di un individuo di lingua creola residente nella Guyana francese<sup>34</sup>.

L'assimilazione comporta, oltre alla conoscenza della lingua, anche l'adesione ai principi e ai valori essenziali della Repubblica, i quali ancora una volta devono essere letti alla luce di quanto stabilito dalla Costituzione. A riguardo, una copiosa giurisprudenza si è sviluppata attorno al rapporto tra l'assimilazione dell'individuo e il principio di laicità della Repubblica, sancito all'art. 1 della Costituzione. La confessione religiosa è, infatti, oggetto di valutazione da parte delle autorità competenti: la presenza di legami con il radicalismo religioso islamico e la pratica dell'infibulazione, ad esempio, sono state considerate prove di assimilazione insufficiente<sup>35</sup>, così come l'appartenenza a una setta cristiana che predica la rottura di tutti i legami personali, familiari e professionali<sup>36</sup>. Al contrario, il semplice fatto di indossare il velo non è stato considerato un elemento sufficiente per rifiutare la concessione della cittadinanza<sup>37</sup>.

Anche nell'ordinamento spagnolo la disciplina sulla cittadinanza è attualmente contenuta nel codice civile, cui vanno aggiunte alcune norme procedurali previste nella legge e nel regolamento sul registro civile. La materia è tradizionalmente fondata sulla distinzione tra cittadinanza in via originaria e cittadinanza in via derivata. La cittadinanza in via derivata è regolata dal codice civile secondo diverse procedure: opzione, possesso di stato, naturalizzazione discrezionale e naturalizzazione per residenza. In

---

<sup>32</sup> A meno che il figlio non acquisisca la cittadinanza francese quando anche un genitore l'abbia acquisita.

<sup>33</sup> La presenza di una buona condotta e di buoni costumi si verifica con l'assenza di condanne per crimini contro la nazione o per atti di terrorismo.

<sup>34</sup> Vedi Consiglio di Stato, sentenza n. 212057 del 7 novembre 2011.

<sup>35</sup> Vedi Consiglio di Stato, sentenze nn. 286798 del 27 giugno 2008; 303709 del 22 febbraio 2008; 279704 del 14 febbraio 2007.

<sup>36</sup> Vedi Corte amministrativa d'appello di Nantes, sentenza n. 04NT01247 del 6 giugno 2005.

<sup>37</sup> Vedi Consiglio di Stato, sentenze nn. 169368 del 19 novembre 1997 e 161251 del 3 febbraio 1999.

particolare, se la naturalizzazione discrezionale (art. 21) è utilizzata, in via residuale, per concedere la cittadinanza agli individui che non possono acquistarla seguendo le altre procedure, viene concessa per circostanze eccezionali e dipende dalla piena discrezionalità del Governo, la via ordinaria e generale per l'acquisto della cittadinanza per fatto volontario è rappresentata dalla naturalizzazione per residenza, concessa dal ministro della giustizia a seguito di una richiesta dell'individuo (artt. 21-23).

Il requisito principale per poter inoltrare la domanda è quello della residenza legale e ininterrotta, per almeno dieci anni, sul territorio spagnolo. La Corte suprema è intervenuta più volte sull'interpretazione di tale requisito, affermando ad esempio che possono essere ammessi brevi periodi di soggiorno all'estero a meno che tali periodi non siano ripetuti e prolungati, tali comunque da compromettere il fatto che il candidato abbia il centro della sua vita personale o professionale in Spagna<sup>38</sup>. I giudici hanno inoltre stabilito, relativamente alla natura legale e ininterrotta della residenza, che essa deve comprendere anche gli abituali periodi di incertezza tra la scadenza di un permesso di soggiorno e il suo rinnovo, se il candidato dimostra che non è mai venuta meno la sua intenzione di continuare a risiedere in Spagna<sup>39</sup>.

Oltre al requisito della residenza, è previsto che il candidato alla naturalizzazione giuri fedeltà al re e alla Costituzione e rinunci alla precedente cittadinanza. L'individuo che richiede la cittadinanza deve inoltre dimostrare il possesso di una buona condotta, mediante la presentazione di certificati rilasciati dalle autorità spagnole e straniere, che dimostrino il suo buon comportamento e la mancanza di condanne penali. Ciononostante, la Corte suprema ha precisato che la presenza di condanne non deve automaticamente comportare il rifiuto della domanda di cittadinanza, essendo necessaria una valutazione dell'entità del reato commesso e del tempo trascorso dalla commissione di tale reato<sup>40</sup>. Il codice civile prevede altresì che la domanda possa essere respinta sulla base di ragioni legate all'interesse nazionale e all'ordine pubblico. La valutazione del rispetto di tali requisiti lascia spazio a una decisione discrezionale dell'autorità, come riconosciuto dalla stessa Corte suprema, che in passato ha giudicato legittimo il diniego della cittadinanza dovuto, ad esempio, alla partecipazione attiva del candidato alla vita politica di un Paese straniero<sup>41</sup> o a pratiche contrarie all'ordinamento spagnolo, quali la poligamia<sup>42</sup>. La Corte ha affermato, tuttavia, che la discrezionalità non può essere illimitata, sussistendo l'obbligo, per l'autorità, di motivare in maniera adeguata la sua decisione<sup>43</sup>.

Quest'ultima sentenza della Corte suprema si inserisce nell'ambito della tendenza alla riduzione della discrezionalità dell'autorità nel concedere la cittadinanza e alla semplificazione delle procedure per la naturalizzazione. Nello stesso senso può essere letta la riforma che nel 2015 ha interessato l'ultimo requisito richiesto dal codice civile per la

<sup>38</sup> Corte suprema, sentenza n. 11055/1988 del 19 settembre 1988.

<sup>39</sup> Corte suprema, sentenza n. 8088/2012 del 28 novembre 2012.

<sup>40</sup> Corte suprema, sentenza n. 2847/2010 dell'8 giugno 2010.

<sup>41</sup> Corte suprema, sentenza n. 4875/2002 del 1 luglio 2002.

<sup>42</sup> Corte suprema, sentenza n. 3054/2008 del 19 giugno 2008.

<sup>43</sup> Corte suprema, sentenza n. 2105/2014 del 26 maggio 2014.

naturalizzazione per residenza: è previsto che il candidato provi di possedere un grado sufficiente di integrazione nella società spagnola.

Fino a siffatta riforma, tale requisito era verificato mediante un colloquio, con il quale il candidato dimostrava la conoscenza della lingua e presentava altri elementi che ne potevano provare l'integrazione nella società spagnola, quali l'attività lavorativa e di volontariato, il livello di istruzione e la partecipazione alla vita economica e sociale del Paese. La Corte suprema aveva peraltro stabilito che l'integrazione del candidato non potesse essere valutata esclusivamente tramite la verifica del livello di conoscenza della lingua<sup>44</sup>.

Con la menzionata modifica il legislatore ha inteso superare la discrezionalità che connotava la verifica del requisito di integrazione, stabilendo che il candidato debba dimostrare la conoscenza della lingua castigliana mediante la presentazione di certificati e superare un esame sui fondamenti costituzionali e socioculturali della Spagna. Occorre a tal proposito segnalare che il castigliano è, ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, la lingua ufficiale dello Stato; sebbene sia previsto, allo stesso articolo, che le altre lingue spagnole possano essere riconosciute come co-ufficiali dagli Statuti delle Comunità autonome, il castigliano ha senz'altro una posizione di preminenza, dal momento che la Costituzione ne riconosce lo *status* di ufficialità su tutto il territorio nazionale, stabilendo altresì il dovere di conoscere e il diritto di utilizzare tale idioma.

In Germania, infine, la disciplina vigente prevede una serie di modalità di acquisto della cittadinanza per fatto volontario, tra le quali rientrano la naturalizzazione discrezionale e quella di diritto, disciplinate rispettivamente agli artt. 8 e 10 della legge federale sulla cittadinanza. La naturalizzazione discrezionale appare un'ipotesi residuale, potendo essere concessa agli stranieri legalmente residenti in Germania, che non abbiano subito condanne e che dispongano di un alloggio e di adeguati mezzi di sostentamento. La naturalizzazione di diritto si acquista invece come conseguenza del possesso di alcuni requisiti stabiliti dalla legge, con uno spazio assai ridotto per la discrezionalità della pubblica amministrazione; in tal senso, il diniego di cittadinanza deve essere adottato sulla base di motivazioni concrete e giustificabili ed è sottoposto al sindacato dei Tribunali amministrativi.

Tra i requisiti previsti dalla legge federale, si dispone innanzitutto che lo straniero che intenda ottenere la cittadinanza sia in possesso di un permesso di residenza permanente e abbia risieduto legalmente per almeno otto anni in Germania. Il Tribunale amministrativo federale ha affermato che la legge non richiede uno *status* di residenza formale; al contrario, devono essere considerati validi ai fini del computo degli otto anni di residenza anche i permessi di soggiorno eccezionali, ivi compresi i permessi rilasciati in attesa dell'esame della domanda di asilo, purché la residenza nel Paese sia legale e abituale<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Corte suprema, sentenza n. 2703/2009 del 16 aprile 2009.

<sup>45</sup> Tribunale costituzionale federale, sentenza BVerwG 5 C 28.10 del 19 ottobre 2011.

Il candidato deve inoltre affermare la sua adesione al sistema costituzionale libero e democratico stabilito dalla Legge fondamentale<sup>46</sup>, dimostrare di poter provvedere al sostentamento suo e della sua famiglia senza ricorrere a sussidi sociali e provare di non essere mai stato soggetto a condanne penali. La legge federale richiede infine che il candidato accetti le norme sociali tedesche, segnatamente la monogamia, secondo quanto specifica la stessa legge, e possieda un'adeguata conoscenza del tedesco, oltre che dell'ordinamento giuridico, della società e delle condizioni di vita tedesche.

A questo proposito, occorre ricordare che, in base all'art. 73 della Legge fondamentale tedesca del 1949, la Federazione ha la competenza legislativa in materia di cittadinanza e, in base all'art. 71, l'implementazione della legge spetta ai Länder. Quando, nel 2004, la legge federale è stata modificata per introdurre i requisiti di integrazione, i Länder hanno approvato norme di attuazione che, in alcuni casi, rendevano ardua la dimostrazione dell'integrazione nella società tedesca. Il Tribunale amministrativo federale, nel 2005, è intervenuto giudicando contraria alla legge la verifica mediante prove di scrittura in lingua tedesca, dal momento che i requisiti di integrazione dovevano ritenersi soddisfatti con la comprensione di semplici testi relativi ad aspetti della vita quotidiana<sup>47</sup>. A seguito di questa decisione, nel 2007, il legislatore federale è intervenuto tentando di uniformare l'applicazione dei requisiti di integrazione, elaborando un test di integrazione e fissando il livello di competenza linguistico richiesto in tutta la federazione.

2576

#### 4. La naturalizzazione come strumento per costruire un diritto alla cittadinanza?

L'analisi comparata consegna, almeno rispetto agli ordinamenti analizzati, un quadro con luci e ombre.

Una certa volontà di configurare la naturalizzazione in termini nuovi e limitarne il carattere chiaramente discrezionale è rappresentato, in Germania e in Spagna, dalla scelta di definire una duplice procedura: entrambi gli ordinamenti, infatti, da un lato, prevedono l'ipotesi della naturalizzazione puramente discrezionale, che è concessa dallo Stato e che richiede all'individuo il rispetto di un minimo di requisiti, ma che proprio per questi motivi si configura come via del tutto residuale per l'acquisto della cittadinanza; e, dall'altro lato, disciplinano una naturalizzazione ordinaria, che si distingue dall'altra proprio per la maggior definizione dei requisiti e il conseguente minor grado di discrezionalità.

Formalmente, l'unico paese ove il legislatore ha impostato la disciplina in materia di naturalizzazione come un diritto dell'individuo in possesso di determinati requisiti a ottenere la cittadinanza è la Germania,

---

<sup>46</sup> In particolare, l'individuo non deve aver tenuto comportamenti finalizzati al sovvertimento del sistema costituzionale libero e democratico, all'esistenza e la sicurezza della Federazione o del Land e delle loro istituzioni, ovvero aver tenuto comportamenti violenti ai danni degli interessi della Repubblica tedesca.

<sup>47</sup> Tribunale costituzionale federale, sentenza BVerwG 5 C 8.05 – 5 C 17.05 del 20 ottobre 2005.

ove tuttavia la previsione di requisiti potenzialmente ambigui come l'accettazione delle norme sociali tedesche rischia di riespandere eccessivamente la discrezionalità dell'amministrazione e di ridurre l'effettività di siffatto diritto. Diversamente, tanto in Francia quanto in Spagna, la strada percorsa è stata quella della progressiva definizione dei requisiti necessari per l'acquisto della cittadinanza per fatto volontario, lasciando tuttavia formalmente intatto il margine di discrezionalità riconosciuto all'amministrazione nel valutare il rispetto di siffatti requisiti.

La scelta di formalizzare i requisiti di naturalizzazione sembra in realtà nascondere una tensione tra la volontà di designare una strada certa per l'acquisto della cittadinanza per fatto volontario e il contrapposto bisogno di mantenere in mano allo Stato una certa libertà di scelta su chi debba o non debba far parte della comunità politica nazionale. L'analisi ha peraltro mostrato come su questa tensione eserciti un ruolo importante la giurisprudenza, che in diverse occasioni, negli ordinamenti esaminati, ha sostenuto interpretazioni della normativa vigente tese a diminuire il margine di discrezionalità dell'amministrazione e a rafforzare il ruolo inclusivo della naturalizzazione.

La disciplina italiana sembra in ogni caso seguire un'impostazione molto diversa. In Italia, come si è detto, la naturalizzazione continua ad essere disciplinata dalla normativa di riferimento come un fatto eccezionale; ciò che rappresenta evidentemente una distorta rappresentazione della realtà sociale, considerato che l'arrivo di ingenti e costanti flussi migratori e la presenza di un significativo numero di stranieri sul territorio dovrebbero spingere a considerare l'acquisto della cittadinanza per fatto volontario come il naturale percorso seguito dai migranti che decidono di spostare in maniera permanente il centro della propria vita.

La previsione del requisito linguistico per l'acquisto della cittadinanza italiana potrebbe in tal senso rappresentare un caso di eterogenesi dei fini. Introdotto, come detto, nell'ambito di un approccio escludente e securitario al tema (basti pensare all'appellativo "decreto sicurezza" dato alla riforma del 2018 dai proponenti), la maggiore definizione delle condizioni di integrazione e più in generale dei requisiti di integrazione rappresenta come osservato la strada principale percorsa dagli ordinamenti europei nel tentativo di transitare dalla concessione della cittadinanza al diritto alla cittadinanza<sup>48</sup>.

Certamente, siffatta transizione non sembra essere compiuta a livello comparato. Eppure, se si osserva come il diritto internazionale dei diritti umani, nonostante la proclamazione del diritto alla cittadinanza in molteplici dichiarazioni e trattati, faticosi a garantire l'effettività di tale diritto, le normative nazionali sembrano costituire una strada utile da percorrere, se non addirittura l'unica possibile. Non stupisce che a entrambi i livelli la sfida comune sia rappresentata dalla riduzione degli spazi di discrezionalità dei soggetti che intervengono a disciplinare l'istituto: a

---

<sup>48</sup> Con riguardo alla conoscenza della lingua, è interessante osservare come tra i pochi paesi dell'Unione europea che non prevedono siffatto requisito, soltanto in Svezia ciò corrisponde alla volontà di creare una disciplina maggiormente inclusiva, mentre generalmente tale mancanza si inserisce in normative e politiche del tutto restrittive in materia. Sia consentito rinviare a G. Milani, *Cittadini jure linguae. Test linguistici e cittadinanza in Europa*, Milano, 2017.

livello internazionale, resiste in tal senso il principio della discrezionalità pressoché assoluta degli Stati in materia; a livello nazionale, si osserva la più volte menzionata discrezionalità dell'amministrazione, ma anche, è opportuno qui aggiungere, del legislatore, considerato il silenzio che, su un istituto così importante, spesso caratterizza le Costituzioni, le quali potrebbero invece prevedere una disciplina minima che stabilisca almeno i criteri generali della normativa in materia.

Proprio da qui sembra passare il necessario recupero del ruolo della cittadinanza; perché la cittadinanza, nello Stato costituzionale, sociale e pluralista, non può che essere uno strumento di inclusione o integrazione, un diritto individuale condizionato principalmente alla volontà dell'individuo.

Giammaria Milani  
Professore associato di Diritto pubblico comparato  
Dip.to di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Siena  
[milani@unisi.it](mailto:milani@unisi.it)