

Cittadinanza e fenomeni migratori tra integrazione e selezione

di Maria Dicosola

SOMMARIO: 1. Fenomeni migratori, integrazione e diritto alla cittadinanza. – 2. Cittadinanza alla nascita, territorio e integrazione. – 3. Cittadinanza alla nascita, ius sanguinis e selezione. – 4. La naturalizzazione tra integrazione e selezione. – 4.a. Il diritto alla naturalizzazione in Germania e Portogallo e la cittadinanza per dichiarazione in Belgio. – 4.b. I limiti alla discrezionalità della naturalizzazione. – 4.c. La naturalizzazione discrezionale. – 5. Osservazioni conclusive.

1. *Fenomeni migratori, integrazione e diritto alla cittadinanza*

Le migrazioni internazionali, motivate dagli squilibri sociali, economici e tecnologici tra i Paesi del Sud e del Nord del mondo, rappresentano un fenomeno strutturale e in continua crescita¹. Tali trasformazioni, che rappresentano fattori di evoluzione e al contempo tensione nelle democrazie costituzionali contemporanee, richiedono l'adozione di strategie di gestione non solo dei flussi migratori ma anche dell'integrazione degli immigrati nella comunità statale². In tale contesto, il riconoscimento di un diritto alla cittadinanza alle persone nate o residenti sul territorio occupa un ruolo cruciale³.

Il diritto alla cittadinanza si afferma nel processo di internazionalizzazione dei diritti umani, avviato a seguito della Seconda Guerra Mondiale, nel quale la dignità è posta quale principio morale⁴ fondamentale dell'intera teoria dei diritti⁵. Tale processo, d'altra parte, si realizza di pari

¹ Secondo i dati dello United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *International Migrant Stock*, se nel 2000 il numero totale dei migranti internazionali era di poco superiore a 174 milioni, nel 2024 questo dato è quasi raddoppiato (oltre 304 milioni).

² G. CERRINA FERRONI, V. FEDERICO, *Percorsi di integrazione nelle società multiculturali*, in Id. (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli, 2018, 13-41.

³ Sul punto, sia consentito il rinvio a M. DICOSOLA, *Il diritto alla cittadinanza. Problemi e prospettive*, Santarcangelo di Romagna, 2022.

⁴ J. HÄBERMAS, *The Concept of Human Dignity and the Realistic Utopia of Human Rights*, in *Metaphilosophy*, 2010, 464-480.

⁵ Come sostenuto da A. BARACK, *Human Dignity. The Constitutional Value and the Constitutional Right*, Cambridge, 2015. Analogamente, C. DUPRÉ, *The Age of Dignity. Human*

passo con il ripensamento delle categorie della sovranità, che da esclusivo attributo della nazione, recuperando gli ideali rivoluzionari settecenteschi, torna ad assumere carattere popolare. In tale rinnovato contesto, oltre all'affermazione delle tesi dell'irrilevanza della cittadinanza per il godimento dei diritti fondamentali⁶ e del superamento del concetto stesso di cittadinanza⁷, si ribalta la teoria ottocentesca della cittadinanza quale presupposto per l'esercizio dei diritti, per riconoscere che la cittadinanza, quale «diritto ad avere diritti»⁸, è essa stessa oggetto di un diritto, come affermato dall'art. XIX della Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo e dall'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

Il diritto alla cittadinanza si inserisce dunque pienamente nel paradigma dignità-diritti del secondo dopoguerra⁹. Come sostenuto dalla Corte interamericana dei diritti dell'uomo nel 2014, in effetti, il diritto alla cittadinanza non solo è strettamente interconnesso con tutti i diritti umani,

Rights and Constitutionalism in Europe, Oxford-Portland-Oregon, 2015, nonché G. ROLLA, *Profili costituzionali della dignità umana*, in E. CECCHERINI (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo*, Napoli, 2008, 57-78. In tal senso, come sostenuto da P. Ridola, nelle Costituzioni italiana e tedesca, il principio di dignità precede lo stesso riconoscimento delle libertà: P. RIDOLA, *La dignità dell'uomo e il "principio libertà" nella cultura costituzionale europea*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, 97-138.

⁶ D. AMIRANTE, voce *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 2003. Analogamente, V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Napoli, 2010, 3-24. Con particolare riferimento al caso italiano, sottolinea il sempre minore rilievo della distinzione tra cittadini e stranieri, con riferimento al godimento dei diritti M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, in *Rivista critica di diritto privato*, 1992, 203 ss.

⁷ Kelsen si domanda se la cittadinanza sia ancora un istituto necessario: H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello stato*, ed. originale Harvard, 1945, ed. consultata Milano, 1978, 246. La questione dell'attualità del concetto di cittadinanza nello Stato contemporaneo è oggetto di ampio approfondimento in dottrina. Si veda L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1999, 263-292; G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanza e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, 3-18. V. anche P. HÄBERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della Costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, 19-35, secondo il quale «il concetto tedesco Staatsangehörigkeit è da archiviare».

⁸ Secondo la celebre definizione coniata da H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Torino, 1948.

⁹ P. HÄBERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della Costituzione*, cit., in part. 31.

ma è esso stesso parte del diritto all'identità della persona, inteso come l'insieme degli attributi e delle caratteristiche che permettono l'individuazione della persona nella società¹⁰, «constanziale ai diritti umani e alla dignità»¹¹.

La scelta dei criteri di attribuzione della cittadinanza, e in particolare del diritto alla cittadinanza, è cruciale nel contesto delle trasformazioni politiche, sociali e demografiche¹² generate dai fenomeni migratori, presupponendo specifiche e contrapposte concezioni dell'idea di nazione, che si riflettono nelle funzioni che alla cittadinanza si intende attribuire¹³. In effetti, le regole di acquisto della cittadinanza *iure soli*¹⁴ – legate all'idea della nazione in senso *demos* – ne esaltano la funzione integrativa, favorendo l'integrazione tra cittadini e persone nate sul territorio indipendentemente dai legami familiari, al contrario del criterio dello *ius sanguinis*, che – coerentemente con l'idea della nazione *ethnos*¹⁵ – ne rafforza la funzione selettiva, limitando il diritto di appartenenza allo Stato¹⁶ ai discendenti di cittadini. Con riferimento all'acquisto della cittadinanza dopo la nascita, si può ritenere che la naturalizzazione discrezionale, attribuita sotto forma di concessione da parte dello Stato, sia espressione di una funzione selettiva della cittadinanza, al contrario di sistemi in base ai quali la legge preveda

¹⁰ Inter-American Court of Human Rights, *Case of Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic*, 2014, par. 266.

¹¹ Inter-American Court of Human Rights, *Gelman v. Uruguay*, 2011.

¹² E. GROSSO, *Una cittadinanza funzionale. Ma a cosa? Considerazioni sull'acquisto della cittadinanza iure soli, a partire da una suggestione di Patricia Mindus*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2015, pp. 1-26.

¹³ Per la teoria funzionale della cittadinanza, si rinvia a P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, 2014.

¹⁴ Fondata sulla nozione della cittadinanza come vincolo feudale di fedeltà tra l'individuo e il sovrano nella *common law* tradizionale, a partire dal *Calvin's case* del 1608 (*Calvin's Case*, [1572] Eng.R. 64, (1572–1616) 7 Co.Rep. 1a, 77 E.R. 377). Sul punto, cfr. P.J. PRICE, *Natural Law and Birthright Citizenship in Calvin's Case (1608)*, in *Yale Journal of Law and the Humanities*, vol. 9, 1997, pp. 73-145.

¹⁵ Sulla base della classica contrapposizione tra cittadinanza etnoculturale e cittadinanza in senso politico proposta da R. Brubaker, che, pur riferita a modelli superati dalle riforme successive, conserva la sua attualità sul piano teorico: R. BRUBAKER, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Bologna, 1997.

¹⁶ Appartenenza allo Stato e partecipazione alla comunità politica, in effetti, sono i due elementi che concorrono alla definizione giuridica del concetto di cittadinanza. Cfr. in tal senso G. BISCOTTINI, voce *Cittadinanza*, in *Enc. Dir. Giuffrè*, VII, 1960; R. CLERICI, voce *Cittadinanza*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, III, 1989.

limiti alla discrezionalità legislativa che possono giungere sino a configurare un diritto alla naturalizzazione.

Alla luce di tali premesse, nelle pagine che seguono, sarà oggetto di analisi l'evoluzione delle regole sull'acquisto della cittadinanza – con particolare riferimento all'acquisto della cittadinanza alla nascita e alla naturalizzazione – in alcune esperienze paradigmatiche nell'ambito dei sistemi costituzionali della tradizione liberale. Si è scelto di limitare l'indagine a tali ordinamenti in considerazione delle comuni radici storiche, filosofiche e costituzionali degli Stati considerati, oltre che della condivisione di simili vicende sociali che hanno influenzato – ed influenzano – in tale area politico-giuridica, la disciplina giuridica della cittadinanza.

2. *Cittadinanza alla nascita, territorio e integrazione*

Il riconoscimento di un diritto alla cittadinanza sulla base dello *ius soli* puro ha rappresentato il tradizionale strumento giuridico di integrazione nel Regno Unito e negli Stati Uniti, Paesi nei quali l'immigrazione e il multiculturalismo hanno rappresentato un elemento essenziale della costruzione dell'identità nazionale¹⁷. In particolare, negli Stati Uniti, la *citizenship clause*, codificata dal XIV Emendamento, continua a riconoscere il diritto alla cittadinanza sulla base del solo presupposto della nascita del territorio, nonostante la progressiva evoluzione in senso securitario delle politiche migratorie. Nel Regno Unito, l'introduzione dello *ius soli* condizionato, a partire dalla riforma del 1981, non impedisce tuttavia che la cittadinanza continui ad esplicare una funzione integrativa.

Negli Stati Uniti, la *birthright citizenship*, concepita come strumento di soluzione della questione razziale¹⁸, ha sin da subito assunto una valenza integrativa anche nei confronti degli immigrati¹⁹. Sin dal caso *United States*

¹⁷ Secondo la classificazione di G. CERRINA FERRONI, V. FEDERICO, *Percorsi di integrazione nelle società multiculturali*, cit., il Regno Unito e gli Stati Uniti, insieme al Canada, costituiscono sistemi “geneticamente” multiculturali.

¹⁸ Come sostenuto da E. GROSSO, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Napoli, 2015, in part. pp. 15-23.

¹⁹ Sul nesso tra cittadinanza e multiculturalismo, cfr. G.L. NEWMAN, *Citizenship*, in M. TUSHNET, M.A. GRABER, S. LEVINSON (a cura di), *The Oxford Handbook of The U.S. Constitution*, Oxford – New York, 2015, 587-606.

v. *Wong Kim Ark*²⁰, infatti, è riconosciuta la cittadinanza a chiunque sia nato sul territorio americano, in quanto espressione di un diritto, indipendentemente dalla nazionalità o dallo *status* giuridico dei genitori²¹. Il forte radicamento storico e politico della *citizenship clause*, oltre che la sua codificazione in una norma di rango costituzionale, ha impedito che trovasse realizzazione qualsiasi tentativo di modifica in senso restrittivo della *birthright citizenship*²².

A differenza del caso degli Stati Uniti, le regole di acquisto della cittadinanza non sono in genere oggetto di disciplina costituzionale, né tra i diritti fondamentali previsti nei testi costituzionali è incluso il diritto alla cittadinanza, con l'eccezione della Costituzione portoghese²³. Analogamente, nella giurisprudenza costituzionale, con l'eccezione degli Stati Uniti e del Regno Unito, la giurisprudenza costituzionale omette qualsiasi riferimento esplicito al diritto all'acquisto della cittadinanza.

Nel regno Unito, il territorio continua a costituire un elemento essenziale per l'acquisto della cittadinanza, nonostante l'evoluzione in senso selettivo segnata dall'adozione del *British Nationality Act* del 1981, adottato allo scopo di riformare il sistema arcaico e complesso che regolava la cittadinanza, in considerazione dei crescenti flussi migratori²⁴, nel contesto della crisi del modello multiculturale britannico²⁵. A tal fine, la legge sosti-

²⁰ Corte Suprema, 169 US 649 (1898).

²¹ Si riferisce alla cittadinanza in termini di diritto già M. B. WOODWORTH, *Citizenship of the United State under the Fourteenth Amendment*, in *American Law Review*, 1896, 535-555.

²² A partire dagli anni ottanta, sono state avanzate proposte di introduzione di un diritto alla cittadinanza alla nascita, condizionato alla regolarità dello status dei genitori, sulla base dello studio di P.H. SCHUCK, R.M. SMITH, *Citizenship Without Consent: Illegal Aliens in the American Polity*, New Haven, 1985.

²³ Ulteriore eccezione è rappresentata dal caso irlandese, dove la costituzionalizzazione del diritto alla cittadinanza si comprende, come nel caso statunitense, alla luce delle peculiarità del contesto sociale. Le regole per l'acquisto della cittadinanza, infatti, sono state inserite nell'art. 2 nel 1998, come previsto dal *Good Friday Agreement*, nell'ambito delle soluzioni per il conflitto etnico-religioso che aveva frantumato la comunità irlandese.

²⁴ Sull'influenza dell'immigrazione sull'evoluzione, in senso progressivamente restrittivo, della legislazione sulla cittadinanza nel Regno Unito, cfr. N. BLAKE, *British Nationality Law*, in B. NASCIMBENE (ed.), *Nationality Laws in the European Union*, cit., pp. 679-714; C. SAWYER, H. WRAY, *Country Report: United Kingdom*, EUDO Citizenship Observatory, 2014, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2014/1; A. TORRE, *Cittadinanza, immigrazione e condizione degli stranieri nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, 781-799.

²⁵ Sulla crisi e le trasformazioni del modello multiculturale britannico si v. C. MARTINELLI, *Il modello multiculturale britannico, tra radici storiche e criticità sopravvenute*, in G. CER-

tuiva il criterio dello *ius soli* puro con lo *ius soli* condizionato alla nascita da almeno un genitore cittadino ovvero *settled*²⁶ sul territorio britannico²⁷. In presenza di tali condizioni, la cittadinanza britannica è tuttora riconosciuta quale diritto dell'individuo, che deve essere garantito senza discriminazioni né in violazione del diritto alla vita privata e familiare, come affermato dall'Alta corte di giustizia di Inghilterra e Galles nel caso *K v. the Secretary of State for the Home Department* del 2018²⁸.

In Francia, le regole di acquisto della cittadinanza si pongono in un rapporto complesso con gli obiettivi dell'assimilazione e dell'integrazione degli stranieri, in un Paese caratterizzato da profonde contraddizioni sul piano sociale²⁹, nel contesto dei fenomeni migratori, che hanno segnato le trasformazioni sociali di tale Paese sin dal XIX secolo. In effetti, il doppio *ius soli* – secondo il quale è considerato automaticamente cittadino chiunque sia nato sul territorio da genitori stranieri a loro volta nati nello stesso Paese – è previsto sin dalla legge del 1851, mentre risale al 1889 il riconoscimento automatico della cittadinanza ai nati sul territorio, indipendentemente dallo status dei genitori, al compimento del diciottesimo anno d'età³⁰. Sebbene l'intento originario del legislatore fosse quello di espandere i soggetti obbligati all'adempimento dei doveri di cittadinanza nei confronti dello Stato, il riconoscimento automatico della cittadinanza ha finito, attraverso un processo di eterogenesi dei

RINA FERONI, V. FEDERICO (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, cit., 317-343.

²⁶ Si intende *settled* la persona residente nel Regno Unito senza restrizioni, provvista di carta di soggiorno di lungo periodo o residenza permanente secondo le norme comunitarie.

²⁷ British Nationality Act, art. 1.

²⁸ High Court of Justice, Queen's Bench Division, Administrative Court, *The Queen on the Application of K, A Child, by her Litigation friend MT, v. The Secretary of State for the Home Department*, 22.3.2018, [2018] EWHC 1834 (Admin).

²⁹ Come mette in evidenza E. GROSSO, *Dall'assimilazione desiderata all'identità rivendicata. Ascesa e crisi del modello francese di integrazione di fronte all'inedita sfida del multiculturalismo*, in G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, cit., 297-316.

³⁰ A partire dagli anni ottanta, ha trovato spazio un acceso dibattito sull'abrogazione sull'acquisto automatico della cittadinanza, che ha condotto ad un contraddittorio processo di riforme, segnato dai cambi di maggioranza parlamentare, all'esito del quale, tuttavia, la misura è stata confermata. Su tale processo, v. G. ARAVANTINO LEONIDI, *Evoluzione storica e aspetti giuridici problematici del diritto di cittadinanza in Francia*, in *Democrazia e sicurezza*, 2018, 91-123.

fini, per favore, di fatto, l'integrazione degli stranieri con background migratorio.

Un analogo processo di espansione del diritto all'acquisto della cittadinanza alla nascita ha interessato anche altri Paesi dell'Unione Europea, nel contesto della loro trasformazione in Paesi di immigrazione.

La Germania rappresenta un caso emblematico in tal senso. Le regole di acquisto della cittadinanza alla nascita, infatti, fondate sul criterio dello *ius sanguinis* sin dalla legge federale del 1913, sono state modificate con l'introduzione del criterio dello *ius soli* condizionato nel 2000, in seguito alla storica sentenza-monito del Tribunale costituzionale del 1999³¹, nell'intento di rafforzare la funzione integrativa della cittadinanza³² e liberalizzarne le regole di acquisto³³. Sulla base di tale criterio, la cittadinanza tedesca è attribuita non solo a chi sia nato da genitori cittadini, ma anche a coloro che siano nati sul territorio da genitori stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio da almeno otto anni.

Sulla base dei medesimi presupposti, anche in Lussemburgo, nei Paesi Bassi, in Belgio e in Portogallo, il principio dello *ius sanguinis* è stato modificato, secondo un approccio integrativo, nel senso dell'estensione del diritto alla cittadinanza alla nascita a favore degli stranieri nati sul territorio. In tali ipotesi, il diritto alla cittadinanza è riconosciuto sulla base dello *ius soli* condizionato³⁴ e/o del criterio del doppio *ius soli*³⁵.

³¹ BVerfGE 83, 37, 31 ottobre 1990. Si è trattato di un momento di radicale rottura nell'evoluzione del diritto della cittadinanza in Germania, come evidenziato da senso N. BOUCHE, *La réforme de 1999 du droit allemand de la nationalité*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2002, 1035-1072.

³² Come si legge nella motivazione generale della legge di riforma e dichiarato nella conferenza stampa di presentazione del Ministro degli interni, citati da V. PLACIDI, *Sviluppi nella disciplina tedesca in materia di cittadinanza*, in uad. cosQuaderni costituzionali, 2003, 91-112. Sull'integrazione come obiettivo della riforma del 2000, la dottrina è ampia. Si veda: H. HOFFMANN, *The Reform of the Law on Citizenship in Germany: Political Aims, Legal Concepts and Provisional Results*, in *European Journal of Migration and Law*, 2004, 195-204; H. E. HARTNELL, *Belonging: Citizenship and Mitigation in the European Union and in Germany*, in *Berkeley Journal of International Law*, 2006, 330-400.

³³ M.M. HOWARD, *Germany's Citizenship Policy in Comparative Perspective*, in *German Politics & Society*, 2012, 39-51. Con le revisioni del 2004 e del 2007, tuttavia, l'approccio liberale della riforma veniva fortemente ridimensionato: cfr. in tal senso S. GREEN, *Much Ado About Not-Very-Much? Assessing Ten Years of German Citizenship Reform*, in *Citizenship Studies*, 2012, 173-188.

³⁴ Previsto in Portogallo (Legge sulla cittadinanza, art. 1 c. 1[e]).

³⁵ Previsto nei Paesi Bassi (Legge sulla cittadinanza, art. 3.3), in Lussemburgo (Legge sulla cittadinanza, art. 4), in Belgio (Cod. civ., art. 11) e in Portogallo (Legge sulla cittadinanza, art. 1 c. 1[f]).

Il criterio del doppio *ius soli* per l'acquisto della cittadinanza alla nascita è previsto anche in Spagna³⁶. L'introduzione della regola, tuttavia, che risale al 1954, quando la Spagna si caratterizzava come un Paese di emigrazione più che di immigrazione, non rispondeva all'obiettivo dell'espansione del diritto alla cittadinanza in senso integrativo, ma era volta ad impedire il perpetuarsi di diverse generazioni di stranieri permanentemente residenti in Spagna.

3. *Cittadinanza alla nascita, ius sanguinis e selezione*

Restano indifferenti rispetto al fenomeno migratorio le regole di acquisto della cittadinanza alla nascita in Austria e in Italia, dove il criterio prevalente resta lo *ius sanguinis* puro, sulla base della teoria della nazione etnoculturale. La progressiva trasformazione dell'Austria in Paese di immigrazione non ha condotto, come nel caso della Germania, all'espansione della cittadinanza in funzione integrativa, ma, al contrario, nel contesto della difficoltà di avvio e delle problematiche delle politiche di integrazione³⁷, ha sollecitato riforme che hanno reso via via più rigorose le regole relative alla naturalizzazione³⁸, sulla base dell'idea secondo la quale l'acquisto della cittadinanza sia il risultato – e non il presupposto – di una compiuta integrazione³⁹.

Analogamente, nel caso italiano, la legge n. 91/1992⁴⁰, sebbene adottata nel contesto della trasformazione dell'Italia da Paese di emigrazione in Paese di immigrazione, lasciava sostanzialmente immutato l'impianto

³⁶ Codice civile, art. 17 c. 1(b).

³⁷ A. PIN, *Immigrazione e integrazione in Austria. Il difficile equilibrio tra esigenze economiche e istanze identitarie*, in G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, cit., 595-621.

³⁸ Per un'analisi comparata del contesto che ha condotto all'opposto percorso dell'evoluzione della legislazione sulla cittadinanza in Germania e Austria, si veda A. LUDVIG, *Why should Austria be Different from Germany? The Two Recent Nationality Reforms in Contrast*, in *German Politics*, 2004, 499-515.

³⁹ Cfr. sul punto R. BAUBÖCK, D. CINAR, *Nationality Law and Naturalisation in Austria*, in R. HANSEN, P. WEIL (eds.), *Citizenship, Immigration and Citizenship Law in the European Union*, New York, 2001, 255-272.

⁴⁰ Legge 5 febbraio 1992, n. 91, GU Serie Generale n. 38, 15.2.1992.

“familistico”⁴¹ della legislazione previgente⁴². Non veniva infatti introdotta alcuna riforma dei criteri di acquisto della cittadinanza allo scopo di favorire l’integrazione degli stranieri, nella convinzione che il fenomeno dell’immigrazione non andasse regolamentato in una prospettiva di lungo periodo⁴³. In particolare, secondo la legge, non è previsto alcun diritto di acquisto della cittadinanza alla nascita *iure soli*⁴⁴, mentre è molto agevole l’acquisto della cittadinanza alla nascita per discendenza da genitori cittadini e, fino alla riforma del 2025, ascendenti in linea retta⁴⁵.

La legge n. 74 del 2025 ha introdotto limiti al diritto all’acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*, prevedendo una presunzione di “non acquisto” della cittadinanza rispetto ai nati all’estero in possesso di un’altra cittadinanza, salvo che «un ascendente di primo o secondo grado possieda o possedesse al momento della morte esclusivamente la cittadinanza italiana» ovvero «un genitore o adottante» sia «stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all’acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o adozione del figlio»⁴⁶.

⁴¹ Secondo la definizione di G. ZINCONI, *Familismo legale. Come (non) diventare cittadini italiani*, Roma-Bari, 2006.

⁴² Nei primi commenti alla riforma, che non fu accolta con pieno favore dalla dottrina, già si segnalava come la legge non fosse rivoluzionaria: T. BALLARINO, *Note introduttive*, in T. BALLARINO, B. NASCIBENE (a cura di), *Legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza. Commentario*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1993, 1-6, in part. 2. Si sottolineava infatti come la legge si limitasse a riordinare la disciplina alla luce delle sentenze della Corte costituzionale e delle riforme legislative parziali adottate negli anni precedenti: B. NASCIBENE, *Note introduttive*, *ivi*, 6-11.

⁴³ Sul punto cfr. F. PASTORE, *La comunità sbilanciata. Diritto alla cittadinanza e politiche migratorie nell’Italia post-unitaria*, rapporto del Centro Studi di Politica Internazionale – CeSPI, 2002, disponibile all’indirizzo internet <https://www.cespi.it> (ultimo accesso 19 gennaio 2021). Sulla mancata considerazione, nel dibattito pubblico italiano, del rapporto tra cittadinanza e immigrazione, cfr. M.C. LOCCHI, *Lo ius soli nel dibattito pubblico italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 483-503. Sull’inadeguatezza della legislazione italiana a rispondere alle esigenze di inclusione delle comunità di stranieri regolarmente e da lungo tempo soggiornanti in Italia, alla luce del diritto comparato, cfr. D. PORENA, *C’è spazio anche in Italia per una concezione “culturalista” della cittadinanza? Brevi profili comparatistici e spunti di riflessione in vista di una revisione della legislazione nazionale*, in *Federalismi.it*, 2012, 1-24.

⁴⁴ Tale omissione è in contrasto con «il carattere di società aperta disegnata dalla Costituzione», come rilevato da C. PINELLI, *I “nuovi italiani” e lo spazio della politica costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2013, 37-47, in part. 46.

⁴⁵ Il criterio dello *ius sanguinis* è quello prevalente: legge n. 91/92, art. 1.

⁴⁶ Nuovo art. 3-bis della l. n. 91/92.

L'intervento riformatore risponde all'obiettivo di ridurre i casi di abuso di domande di riconoscimento della cittadinanza – agevolate dalla facilità di ricostruzione delle linee di discendenza attraverso sistemi informatici – da parte di persone nate e residenti all'estero, frequentemente in Paesi dell'America Latina, spesso soggetti a crisi economiche e politiche, senza alcun legame effettivo con l'Italia, per il solo fine di ottenere i vantaggi derivanti dal possesso della cittadinanza italiana, tra i quali in primo luogo il riconoscimento della cittadinanza europea. L'acquisto della cittadinanza per discendenza senza alcun limite, in effetti, solleva dubbi in merito alla ragionevolezza e proporzionalità della legge del 1992 e al rispetto come rilevato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 142 del 2025.

Ad ogni modo, la nuova disciplina, introducendo un'ipotesi di revoca implicita della cittadinanza, pur perseguendo il legittimo obiettivo di ridurre criteri di acquisto della cittadinanza che assicurino la sussistenza del presupposto di un *genuine link* tra individuo e territorio, solleva tuttavia molteplici dubbi di costituzionalità, oltre che per il possibile abuso dei presupposti della decretazione d'urgenza in tale materia, alla quale la disciplina è stata affidata, anche con riferimento divieto di revoca ex art. 22 Cost., inquadrato nel contesto dell'assetto complessivo della Costituzione italiana, sui quali sarà chiamata a pronunciarsi la Corte Costituzionale⁴⁷.

La legge sulla cittadinanza italiana del 1992, pertanto, già nata “vecchia”, è stata oggetto di più di centocinquanta disegni di legge di revisione, che tuttavia non hanno mai visto la luce, molti dei quali volti ad attribuire rilievo, ai fini dell'acquisto della cittadinanza, alla nascita sul territorio ovvero alla frequenza di corsi di studio in Italia⁴⁸.

⁴⁷ Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate con le ordinanze del Tribunale di Torino, Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, Protezione Internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, 25 giugno 2025, del Tribunale di Mantova, sezione civile, 24 ottobre 2025 e del Tribunale di Campobasso, 5 febbraio 2026. Per un'analisi approfondita, nelle more della pubblicazione della sentenza, si rinvia a G. SCARCHILLO (a cura di), *La cittadinanza italiana per discendenza (“iure sanguinis”). Riflessioni sugli aspetti di legittimità costituzionale della Legge 74/2025*, Pacini giuridica, Pisa, 2026.

⁴⁸ Meritano di essere segnalati, in particolare, il c.d. disegno di legge Amato, del 2009, di proposta governativa – su cui si veda L. MELICA, *Il d.d.l. “Amato” di riforma delle norme in materia di cittadinanza. Politiche di inserimento e “lealtà” ai valori costituzionali*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti – Dibattiti*, 31 ottobre 2006, disponibile all'indirizzo internet https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dibattiti/attualita/melica.html (ultimo accesso: 18 gennaio 2021) – e il d.d.l. S. 2092. Il progetto, di origine parlamentare, è stato presentato alla Camera dei Deputati il 13 otto-

Con riferimento all'acquisto della cittadinanza per nascita sul territorio, è stata a più riprese proposta l'introduzione del criterio dello *ius soli* condizionato, riprendendo quanto disposto dal Codice civile del 1865. Secondo i progetti, avrebbe acquistato la cittadinanza italiana chi fosse nato sul territorio da genitori stranieri ma residenti da un numero minimo di anni, ovvero in possesso di un permesso di soggiorno permanente. Inoltre, con il criterio del c.d. "*ius culturae*", è stato proposto di riconoscere la cittadinanza al minore straniero, nato o giunto in Italia in tenera età, che abbia frequentato regolarmente uno o più cicli di studio, ovvero un percorso professionale, nel sistema scolastico italiano⁴⁹. Le proposte di introduzione tanto del criterio dello *ius soli* condizionato quanto di quello dello *ius culturae*⁵⁰ si collocano nella prospettiva dell'espansione del diritto positivo alla cittadinanza, subordinato alle condizioni stabilite dalla legge, quale strumento di integrazione delle comunità straniere residenti stabilmente in Italia⁵¹. Tuttavia, forti ostacoli di natura ideologica⁵² e teorica, legati alla convinzione che la cittadinanza debba costituire il coronamento di un percorso di avvenuta integrazione e non già il presupposto di quest'ultima⁵³, si sono tradotti nella mancata adozione di tutti i progetti

bre 2015 ed è decaduto in quanto non approvato dal Senato prima dello scioglimento delle Camere il 28 dicembre 2017. Il d.d.l. ha suscitato un ampio dibattito in dottrina. Per un commento in prospettiva comparata, si veda A. BARAGGIA, *La cittadinanza "composita" in alcune esperienze europee. Spunti di riflessione per il caso italiano*, in *Federalismi.it*, 2017, 1-25.

⁴⁹ Sullo *ius culturae*, così come previsto in particolare dalla proposta di legge AC 105, presentata alla Camera dei Deputati il 23 marzo 2018, cfr. D. PORENA, *Le buone ragioni dello ius culturae: note a margine dell'ennesimo tentativo di revisione della legge sulla cittadinanza*, in *Rivista dell'Associazione dei costituzionalisti*, 2020, 228-249.

⁵⁰ Sui diversi progetti di riforma, cfr. E. CODINI, *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2017, in part. 164-168.

⁵¹ Sull'opportunità di tale approccio integrativo, cfr., con particolare attenzione al d.d.l. S 2092, A. RAUTI, *Lo ius soli in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2017, 1-36.

⁵² Ostacoli di natura ideologica hanno impedito l'ampliamento in senso espansivo del diritto alla cittadinanza sia in Italia che in Spagna. Tuttavia, mentre in Italia è rilevante la mancanza di consenso politico sulle possibili riforme, al contrario in Spagna costituisce un fattore rilevante il consenso su una concezione dominante di tipo restrittivo sulla cittadinanza. Cfr. in tal senso F. PASETTI, *The politics and policies of citizenship in Italy and Spain, an ideational account*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2019, 1-22.

⁵³ Cfr. in tal senso V. LIPPOLIS, *Il significato della cittadinanza e le prospettive di riforma della legge n. 91 del 1992*, in *Rassegna Parlamentare*, 2010, 151-164. Secondo l'A., in particolare, deve essere privilegiata l'idea della cittadinanza premiale, quale coronamento della com-

appena menzionati. Come è stato sostenuto, in particolare, alla luce di tali problematiche, non si deve ritenere configurabile un diritto ad una specifica cittadinanza⁵⁴, che sarebbe invece sottinteso ai criteri dello *ius soli* condizionato e dello *ius culturae*.

Come accennato, nonostante la previsione del criterio del doppio *ius soli*, che affianca il criterio dello *ius sanguinis*⁵⁵, anche la legislazione spagnola è indifferente al fenomeno migratorio, a causa del ritardo con il quale nel Paese si sono registrati flussi migratori in entrata⁵⁶. Per questa ragione, i criteri di acquisto della cittadinanza spagnola non hanno subito modifiche sostanziali anche quando, a partire dagli anni ottanta e novanta dello scorso secolo, la Spagna è sì è rapidamente trasformata in Paese di immigrazione⁵⁷. Limitato è stato il dibattito sulla liberalizzazione dei criteri

più integrazione dell'immigrato, piuttosto che quella della cittadinanza promozionale.

⁵⁴ Tali obiezioni sono state espresse con chiarezza dalla dottrina, con particolare riferimento al d.d.l. S 2092. Cfr. in tal senso, C. SBAILÒ, *La cittadinanza non è un diritto. Qual è l'obiettivo della riforma?*, in *Forum DPCE online*, 10 luglio 2017, disponibile all'indirizzo internet <http://www.dpceonline.it/> (ultimo accesso 19 gennaio 2021). Nello stesso senso, G. CERRINA FERONI, *Ius soli. surreale la tempistica, da ripensare i contenuti*, *Forum DPCE online*, 18 luglio 2017, disponibile all'indirizzo internet <http://www.dpceonline.it/>. Con particolare riferimento alle problematiche dell'interazione tra legislazione sull'immigrazione e sulla cittadinanza, si veda L. MELICA, *Le "nuove" norme in materia di cittadinanza ed il loro impatto sull'ordinamento italiano*, *Forum DPCE online*, 14 luglio 2017. Al contrario, come sostenuto nello stesso forum, l'introduzione di tali meccanismi di acquisto della cittadinanza sarebbero opportuni in quanto non introdurrebbero un diritto automatico alla cittadinanza italiana, ma un sistema che collegherebbe integrazione sociale e acquisto della cittadinanza: S. CECCANTI, *Cittadinanza: le due contraddizioni del collega Sbailò e una legge da approvare*, *Forum DPCE online*, 11 luglio 2017, disponibile all'indirizzo internet <http://www.dpceonline.it/>, nonché C. Marchese, *Cittadinanza e ius soli: una soluzione di compromesso*, *Forum DPCE online*, 19 luglio 2017, disponibile all'indirizzo internet <http://www.dpceonline.it/>.

⁵⁵ Attualmente previsto dal Codice civile, art. 17 c. 1.

⁵⁶ Fenomeno che condiziona anche l'evoluzione degli strumenti giuridici di regolamentazione delle diversità culturali. Sul punto, cfr. R. SCARCIGLIA, *Immigrazione e diversità culturale in Spagna. Modelli di integrazione fra diritto pubblico e politiche dell'Unione Europea*, in G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, cit., 393-419.

⁵⁷ Sull'evoluzione storica della legislazione sulla cittadinanza in Spagna, si veda J.C. FERNÁNDEZ ROZAS, A. ALVAREZ RODRÍGUEZ, *Le droit espagnol de la nationalité*, in B. NASCIMBENE (ed.), *Nationality Laws in the European Union. Le droit de la nationalité dans l'Union Européenne*, Milano, 1996, 207-261, in part. 207-213, nonché R. RUBIO MARÍN, *Spain*, in R. BAUBÖCK, E. ERSBØLL, K. GROENENDIJK, H. WALDRAUCH (eds.), *Acquisition and Loss of*

di acquisto della cittadinanza alla nascita e le proposte volte ad ampliare il criterio dello *ius soli*, nell'ottica della sua funzione integrativa si sono arenate nel dibattito parlamentare⁵⁸.

4. *La naturalizzazione tra integrazione e selezione*

Nonostante la progressiva evoluzione della naturalizzazione da atto concessorio, puramente discrezionale, a modalità di acquisto della cittadinanza standardizzata, fondata su criteri oggettivi⁵⁹, resta ancora rilevante non solo la discrezionalità del legislatore nella definizione dei criteri per l'acquisto della cittadinanza dopo la nascita, ma anche dell'amministrazione statale nella loro interpretazione e applicazione nei singoli casi concreti⁶⁰.

Tanto emerge considerando che le leggi sulla cittadinanza non configurano mai la naturalizzazione in termini di diritto, salvo rarissime eccezioni. Inoltre, anche in tali ultime ipotesi, il diritto all'acquisto della cittadinanza dopo la nascita resta sottoposto a condizioni che presuppongono un margine, sia pur minimo, di discrezionalità dell'amministrazione nella loro interpretazione. Al contrario, è frequente che la giurisprudenza ribadisca come, a differenza dell'acquisto della cittadinanza alla nascita, la naturalizzazione non costituisca l'oggetto di un diritto.

Appare emblematico, in tal senso, il caso degli Stati Uniti, dove, all'ampio riconoscimento del diritto alla cittadinanza per nascita sul ter-

Nationality. Policies and Trends in 15 European States, vol. 2: *Country Analyses*, Amsterdam, 2006, 477-515, in part. 480-489, e R. RUBIO MARÍN, I. SOBRINO, A. M. PÉREZ, F.J.M. FUENTES, *Country Report on Citizenship Law: Spain*, EUDO Citizenship Observatory, 2015, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2015/4, 1-43, in part. 6-19.

⁵⁸ Nonostante la previsione del criterio del doppio *ius soli*, dunque, l'impostazione delle regole sull'acquisto della cittadinanza spagnola, dunque, restano restrittive, come rilevano C. FINOTTELLI, M.C. LA BARBERA, *When the exception becomes the rule: The Spanish Citizenship Regime*, in *Migration Letters*, 2013, 245-253.

⁵⁹ A. FAHRMEIR, *Citizens in limbo. Naturalization concepts between privilege and membership in 19th-century Western Europe and the United States*, in *Citizenship Studies*, 2021, 456-473.

⁶⁰ R. Brubaker, infatti, distingue due modelli di naturalizzazione, la naturalizzazione discrezionale e la naturalizzazione di diritto, a seconda della maggiore o minore ampiezza della discrezionalità degli organi preposti al suo riconoscimento: R. BRUBAKER, *Citizenship and Naturalization: Policies and Politics*, in ID. (ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Washington, 1989, 99-127.

ritorio non corrisponde la previsione di alcun diritto alla cittadinanza per naturalizzazione, ritenuta, al contrario, un privilegio, soggetto alla discrezionalità del Congresso⁶¹, sulla base della *plenary power doctrine*⁶².

Analogamente, in buona parte dei Paesi nei quali le regole di acquisto della cittadinanza alla nascita hanno subito un'evoluzione in senso integrativo, non è in genere riconosciuto alcun diritto alla naturalizzazione, sebbene la discrezionalità dell'amministrazione sia stata limitata dall'introduzione di condizioni di naturalizzazione, di carattere linguistico-culturale, che, sulla base del modello offerto dagli Stati Uniti, hanno trovato ampia diffusione soprattutto a partire dagli anni ottanta dello scorso secolo. Per la medesima finalità, inoltre, è in genere ammesso il diritto di ricorso, nella maggior parte dei casi presso le Corti amministrative, contro le decisioni di diniego della naturalizzazione.

Il rapporto tra condizioni di naturalizzazione, discrezionalità e funzione selettiva o integrativa della cittadinanza, ad ogni modo, è articolato e complesso, in quanto la loro verifica può rispondere all'obiettivo di rendere più restrittive le condizioni di accesso alla cittadinanza, sulla base di una concezione etnoculturale della nazione, ovvero può essere funzionale all'integrazione degli stranieri nella comunità dei cittadini. La funzione integrativa, a sua volta, può essere tesa a verificare, da una parte, l'esistenza della semplice volontà di integrazione del richiedente, o, dall'altra, dell'avvenuta integrazione del richiedente nella società ospitante. Se nel primo caso l'attribuzione della cittadinanza dopo la nascita risponde all'obiettivo di favorire in senso ampio l'integrazione degli stranieri residenti più o meno stabilmente sul territorio, nel secondo, al contrario, la naturalizzazione è considerata in termini di «*premio*» riconosciuto al termine di un processo di integrazione avvenuto con successo⁶³. La limitazione della

⁶¹ Supreme Court of the United States, *Schneiderman v. United States*, 320 U.S. 118, 131 (1943). Sul punto, cfr. P.J. SPIRO, *Questioning Barriers to Naturalization*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 1999, 479-519.

⁶² Sull'evoluzione storica della *plenary power doctrine*, cfr. P.J. CHARLES, *The Plenary Power Doctrine and the Constitutionality of Ideological Exclusions: An Historical Perspective*, in *Texas Review of Law & Politics*, 2010, 61-126.

⁶³ In proposito, si rinvia a G. MILANI, *Cittadini jure linguae. Test linguistici e cittadinanza in Europa*, Milano, 2017. In particolare, l'A. classifica i regimi di naturalizzazione dei Paesi dell'Unione Europea sulla base del rapporto tra test linguistici e naturalizzazione, distinguendo tra il modello selettivo, il modello della lingua come prova della completa assimilazione e il modello della lingua come prova della volontà di integrazione.

discrezionalità dell'amministrazione con riferimento alle regole di acquisto della cittadinanza, d'altra parte, è un fenomeno generalizzato, che si osserva negli ordinamenti nei quali le regole di acquisto della cittadinanza alla nascita sono state riformate non solo in senso integrativo, ma anche in senso selettivo, o non sono state sottoposte ad alcuna riforma.

Non è un caso, in effetti, che, nei Paesi della tradizione liberale, la diffusione delle condizioni di naturalizzazione si sia verificata nel contesto della crisi delle politiche multiculturali e della diffusione delle misure di contrasto al terrorismo in seguito agli attentati del 2001.

Restano residuali, infine, i Paesi nei quali la naturalizzazione resta un atto puramente discrezionale.

4.a. *Il diritto alla naturalizzazione in Germania e Portogallo e la cittadinanza per dichiarazione in Belgio*

Solo in Germania e in Portogallo sono previste, oltre alla naturalizzazione discrezionale, anche specifiche ipotesi nelle quali, integrate le condizioni stabilite dalla legge, lo straniero matura un diritto alla naturalizzazione. L'introduzione di tali modalità di acquisto della cittadinanza si colloca nel contesto dell'evoluzione in senso integrativo delle regole di acquisto della cittadinanza, corrispondendo ad analoghe riforme con riferimento all'acquisto della cittadinanza alla nascita.

In particolare, la legge tedesca sulla cittadinanza, come riformata nel 2000, nell'ottica del rafforzamento della funzione integrativa della cittadinanza in uno Stato concepito come Paese di immigrazione⁶⁴, distingue tra la naturalizzazione discrezionale e il diritto alla naturalizzazione.

Il diritto alla naturalizzazione si matura a fronte del possesso di condizioni oggettive che includono la residenza legale in Germania per almeno 8 anni – a fronte dei 15 previsti prima della riforma – e il possesso di un permesso di residenza permanente, l'adesione ai valori della Costituzione,

⁶⁴ Sul rapporto tra riforma delle regole sulla naturalizzazione e immigrazione, cfr. M. ANIL, *No More Foreigners? The Remaking of German Naturalization and Citizenship Law, 1990-2000*, in *Dialectical Anthropology*, 2005, 453-470, nonché, in senso critico, J. HALFMANN, *Immigration and Citizenship in Germany: Contemporary Dilemmas*, in *Political Studies*, 1997, 260-274. Sulla concreta attuazione della legislazione attualmente in vigore, si veda A. FARAHAT, *Naturalisation Procedures for Immigrants – Germany*, EUDO Citizenship Observatory, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/6, 2013.

la possibilità di provvedere al proprio sostentamento e la mancanza di condanne penali. Inoltre, come stabilito dalla legge federale, il candidato deve dimostrare di possedere un'adeguata conoscenza della lingua e del sistema giuridico e culturale tedesco. Nel 2019, infine, è stata introdotta l'ulteriore condizione in base alla quale i richiedenti sono tenuti a dimostrare la loro integrazione nello "stile di vita di tedesco"⁶⁵.

Qualora il candidato dimostri di possedere i requisiti richiesti, matura un diritto alla naturalizzazione, che non può essere negato, se non in presenza di motivi concreti e giustificabili per ritenere che lo straniero partecipi o sostenga, ovvero abbia partecipato o sostenuto, ad attività volte a sovvertire il sistema costituzionale libero e democratico della Germania, a mettere a repentaglio l'esistenza o la sicurezza della Federazione o di un Länd, ad impedire illegalmente agli organi costituzionali l'esercizio delle loro funzioni, ovvero a mettere in pericolo gli interessi esteri della Germania attraverso l'uso della violenza, o attività preparatorie alla violenza⁶⁶, come confermato dalla Corte federale amministrativa⁶⁷. In caso di diniego, è consentito il ricorso giurisdizionale presso le Corti amministrative.

In Portogallo, a seguito della riforma del 2006, è possibile distinguere tra ipotesi di naturalizzazione discrezionale e casi di diritto alla naturalizzazione. In presenza di tali presupposti individuati dall'art. 6 della legge sulla cittadinanza, l'individuo matura un diritto alla naturalizzazione, rispetto al

⁶⁵ Il controverso emendamento è stato adottato a seguito di una discussa decisione della Corte federale amministrativa (BVerwG 1 C 15/17, 29.5.2018), che aveva ritenuto che la poligamia non fosse in contrasto con la condizione dell'adesione ai valori della Costituzione

⁶⁶ Sul carattere vincolato della naturalizzazione, in presenza delle condizioni prescritte dalla legge, cfr. S. GREEN, *Beyond ethnoculturalism? German citizenship in the new millennium*, in *German Politics*, 2000, 105-124.

⁶⁷ BVerwG 5 C 20.05, 22.2.2007. Nel caso di specie, la Corte riconosceva il diritto alla cittadinanza ad un richiedente di nazionalità turca che aveva dichiarato di essere iscritto al Partito dei Lavoratori del Kurdistan (PKK). In considerazione del fatto che il richiedente aveva sostenuto solo la fase pacifica delle rivendicazioni del partito, a partire dal 1999, non ricorrevano, a giudizio della Corte, le condizioni per ritenere che il diritto alla cittadinanza dovesse essere negato. Nel caso BVerwG 5 C 22.08, del 19.2.2009, invece, la Corte federale amministrativa confermava il carattere di diritto della naturalizzazione ex art. 10 legge sulla cittadinanza, condizionato alla capacità di sostentamento del richiedente. Nel caso BVerwG 5 C 33.05, del 29.3.2007, si specificava come la condizione della mancanza di condanne penali ai fini del diritto alla naturalizzazione non abbia intento punitivo ma miri a negare un diritto.

quale l'amministrazione non può esercitare alcun margine di discrezionalità⁶⁸, né in negativo, non potendo negare la cittadinanza in presenza di tali requisiti, né in positivo, non essendo legittima la naturalizzazione concessa in loro assenza⁶⁹. Uno specifico diritto alla naturalizzazione è riconosciuto inoltre ai minori nati in Portogallo, qualora siano integrate le condizioni di cui all'art. 6 c. 2 della legge sulla cittadinanza, nonché ai minori che siano nati sul territorio portoghese da genitori stranieri ma residenti in Portogallo, indipendentemente dalla regolarità del titolo, al momento della nascita, e siano residenti sul territorio da almeno cinque anni, indipendentemente dalla legalità del titolo di soggiorno⁷⁰. Hanno diritto alla naturalizzazione, infine, i minori e i giovani accolti in strutture protette.

È riconosciuta in termini analoghi la cittadinanza belga per dichiarazione, ex art. 12 *bis* del Codice della cittadinanza che, a differenza della naturalizzazione, non ha carattere discrezionale, pur non essendo formalmente definita in termini di diritto. Tuttavia, mentre la norma, così come formulata nel 1984 e riformata nel 2000, si fondava sulla base del principio per cui la cittadinanza è il presupposto dell'integrazione dello straniero nella società, la riforma del 2012 ne ha modificato in senso restrittivo il contenuto e, subordinando il riconoscimento del diritto alla verifica del possesso di specifiche condizioni di naturalizzazione, inverte il rapporto tra cittadinanza e integrazione⁷¹.

Infatti, nel Codice del 1984 la cittadinanza per dichiarazione era riservata a tutti gli stranieri, sulla base di una generica *volonté d'integration*, presupposto peraltro eliminato nella riforma del Codice del 2000⁷². La

⁶⁸ Sulla discrezionalità nelle procedure di naturalizzazione, cfr. C. HEALY, *Naturalisation Procedures for Immigrants. Portugal*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/27.

⁶⁹ Cfr. Tribunal central administrativo sul, sentenza del 27 maggio 2010.

⁷⁰ Lei da nacionalidade n. 37/1981, art. 6 c. 5.

⁷¹ Sull'evoluzione delle regole di acquisto della cittadinanza nell'ambito delle politiche dell'integrazione in Belgio, cfr. V. FEDERICO, "Come" integrare "chi" in uno Stato federale complesso. *L'esperienza del Belgio*, in G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, cit., 485-511.

⁷² La legge del 2000, sulla base di un approccio opposto a quello seguito da buona parte dei legislatori europei, rendeva ancora più liberale l'acquisto della cittadinanza belga e le regole di acquisto della cittadinanza dopo la nascita in Belgio, coerentemente con le regole di acquisto della cittadinanza alla nascita, si collocavano tra le più integrative in Europa, come rilevato da M.-C. FOBLETS, S. LOONES, *BELGIUM*, in R. BAUBÖCK, E. ERSBOLL, K. GROENENDIJK, H. WALDRAUCH (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Poli-*

legge di riforma del 2012⁷³, invece, sostituendo la manifestazione della *volonté d'intégration* da parte dell'interessato con la verifica di specifiche condizioni di integrazione⁷⁴, ha segnato un'inversione di tendenza rispetto a tale processo evolutivo⁷⁵.

Sulla base dell'art. 12 *bis* del *Code de la nationalité* attualmente in vigore, dunque, possono ottenere la cittadinanza per dichiarazione gli stranieri maggiorenni, nati e soggiornanti in Belgio, ovvero ivi residenti da almeno 5 anni, che dimostrino di conoscere una delle tre lingue nazionali, o che abbiano compiuto un ciclo di studi o di formazione professionale, o infine che abbiano seguito uno degli appositi corsi di integrazione. Anche l'acquisto della cittadinanza per matrimonio, che per effetto della stessa riforma è confluito in quest'ultimo meccanismo, è subordinata al rispetto delle medesime condizioni.

In tutti i casi considerati, dunque, il diritto alla naturalizzazione – in termini espliciti o impliciti – non è concepito in termini assoluti, ma è condizionato dal rispetto dei presupposti stabiliti dalla legge. La naturalizzazione di diritto, pertanto, non costituisce il presupposto per l'integrazione dell'individuo, quanto il risultato dell'avvenuta integrazione. Inoltre, la necessità della verifica del rispetto delle condizioni stabilite dalla legge induce a preservare un certo margine di discrezionalità dell'amministrazione nella decisione di concessione della cittadinanza, sia pure sottoposto a rigide limitazioni. In tutti i Paesi considerati, dunque, pare potersi individuare un'ipotesi di forte limitazione della discrezionalità dell'amministrazione nell'attribuzione della cittadinanza dopo la nascita, piuttosto che di diritto alla naturalizzazione. Tale tendenza è ancora più evidente in gran parte dei Paesi della tradizione liberale, che non definiscono in alcun modo la naturalizzazione in termini di diritto, pur prevedendo, in varia misura, limiti della discrezionalità dell'amministrazione nell'attribuzione della cittadinanza dopo la nascita.

cies and Trends in 15 European States. Volume 2: Country Analyses, Amsterdam, 2006, 63-104.

⁷³ *Loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration*.

⁷⁴ Tra le quali, in modo particolare, la verifica di competenze linguistiche. Cfr. in tal senso G. MILANI, *Test linguistici e cittadinanza. Tendenze e controtenenze in Belgio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2014, 76-91.

⁷⁵ Sul complesso rapporto tra volontà di integrazione e cittadinanza in Belgio, cfr. D. DE JONGHE, M. DOUTREPONT, *Obtention de la nationalité et volonté d'intégration*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2012, 1-76.

4.b. I limiti alla discrezionalità della naturalizzazione

Come anticipato, sulla base del modello degli Stati Uniti, in buona parte dei Paesi della tradizione liberale la naturalizzazione è concessa sul presupposto del possesso di condizioni di integrazione, in genere oggetto di verifica in un test di cittadinanza, sulla base dell'idea secondo la quale la cittadinanza costituisca il "premio" per un compiuto processo di naturalizzazione.

Negli Stati Uniti, la naturalizzazione, che non è coperta da disciplina costituzionale, è attribuita, dopo cinque anni di residenza regolare sul territorio, agli stranieri che dimostrino di possedere *good moral character* e di aderire ai valori della Costituzione⁷⁶. Il richiedente è inoltre tenuto a dimostrare un'adeguata conoscenza della lingua inglese, nonché degli elementi essenziali della storia e della forma di governo degli Stati Uniti⁷⁷.

La verifica della sussistenza di tali condizioni, effettuata nell'ambito di un test – introdotto per la prima volta con la legge sulla cittadinanza del 1906⁷⁸ – costituisce ad ogni modo il presupposto di una decisione che resta discrezionale e configura la naturalizzazione in termini di privilegio. È sulla base del *plenary power doctrine*, dunque, che estremamente limitate sono anche le possibilità di successo in caso di ricorso giurisdizionale contro il diniego della naturalizzazione fondato su condizioni considerate in contrasto con la Costituzione. Infatti, nonostante alcune limitate aperture nella giurisprudenza della Corte suprema più recente⁷⁹, è consolidato il principio per cui le Corti, chiamate esclusivamente a dare attuazione alla legge in tema di immigrazione e naturalizzazione, non possono interferire con la volontà del legislatore in materia di naturalizzazione⁸⁰.

In Francia, Lussemburgo e nei Paesi Bassi, il processo di evoluzione

⁷⁶ U.S. Code, art. 1427.

⁷⁷ U.S. Code, art. 1423.

⁷⁸ P.J. SPIRO, *Questioning Barriers to Naturalization*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 1998-1999, 479-519.

⁷⁹ D. LUDWIN, *Can Courts Confer Citizenship? Plenary Power and Equal Protection*, in *Immigration and Nationality Law Review*, 1999, pp. 521-551; P.J. SPIRO, *Explaining the End of Plenary Power*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 2002, 339-363.

⁸⁰ Supreme Court of the United States, *United States v. Ginsberg*, 243 U.S. 472 (1917); *Schneiderman v. United States*, 320 U.S. 118, 131 (1943). Come affermato in *Galvan v. Press*, 347 U.S. 522 (1954), la *plenary power doctrine* si fonda su precedenti talmente consolidati da non poter essere oggetto di *overruling*.

delle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita in considerazione delle trasformazioni demografiche è stato completato, parallelamente, dalla riduzione della discrezionalità dell'amministrazione nella decisione relativa all'attribuzione della cittadinanza per naturalizzazione.

In particolare, in Francia, già la legge del 1927, infatti, prevedeva che la naturalizzazione fosse subordinata all'assimilazione dell'aspirante cittadino. Tale condizione è stata ulteriormente rafforzata con le riforme del 2003⁸¹ e del 2011⁸², adottate nell'intento di restringere le vie d'accesso alla cittadinanza francese a causa di preoccupazioni legate, come nel caso della riforma del 1993, alle difficoltà di integrazione delle comunità di stranieri. In sintesi, sulla base della legislazione attualmente in vigore⁸³, gli aspiranti cittadini – che devono aver compiuto almeno 18 anni, devono aver stabilito la propria residenza permanente in Francia per almeno 5 anni, non devono aver subito condanne penali e devono essere in buona salute – devono dimostrare un sufficiente grado di assimilazione nella comunità francese, che si dimostra attraverso la conoscenza della lingua francese⁸⁴ e la condivisione dei valori repubblicani, tra i quali il principio di laicità occupa un ruolo di primo piano.

Analogamente, in Lussemburgo, la discrezionalità della concessione è limitata dalla verifica delle condizioni stabilite dalla legge, introdotte con la riforma del 2008, e dal diritto di ricorso contro l'eventuale provvedimento di diniego. Può infatti richiedere la cittadinanza per naturalizzazione lo straniero maggiorenne residente in Lussemburgo da almeno cinque anni, che abbia superato un esame di lingua lussemburghese e che abbia frequentato con successo il corso *Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg*, volto all'integrazione dei futuri cittadi-

⁸¹ Loi n. 2003-1119, 26 novembre 2003, *relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*.

⁸² Décret n. 2011-1265, 11 ottobre 2011, *relatif au niveau de connaissance de la langue française requis des postulants à la nationalité française au titre des articles 21-2 et 21-24 du code civil et à ses modalités d'évaluation*; Loi n. 2011-672, 16 giugno 2011, *relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*.

⁸³ Codice civile, art. 21.

⁸⁴ Con particolare riferimento alla lingua quale condizione di assimilazione, A. FORNEROD, *La langue française en droit de la nationalité et en droit des étrangers*, in *Revue française de droit administratif*, 2008, 1097-1109.

ni⁸⁵. Sebbene la naturalizzazione non costituisca un diritto, è ammesso ricorso innanzi alla giurisdizione amministrativa contro l'eventuale atto di diniego⁸⁶.

Con riferimento ai Paesi Bassi, la legge sulla cittadinanza del 1984, nell'introdurre per la prima volta l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, richiedeva agli aspiranti cittadini di dimostrare la loro integrazione nella società olandese e un adeguato livello di conoscenza della lingua. A tal fine, gli aspiranti cittadini erano tenuti a sostenere un colloquio con un funzionario comunale, il cui livello di difficoltà ad ogni modo non costituiva in genere un ostacolo per l'acquisto della cittadinanza. Il margine di discrezionalità dell'amministrazione nell'attribuzione della cittadinanza per naturalizzazione restava molto limitato e veniva concesso il diritto di ricorso contro decisioni di diniego. L'espansione del diritto alla cittadinanza – collocato nell'ambito delle politiche del multiculturalismo, era dunque evidente.

Tuttavia, il cambiamento di prospettiva in merito alle politiche di integrazione della popolazione straniera nei Paesi Bassi, alla luce del fallimento delle politiche del multiculturalismo denunciate, sul piano politico, nel rapporto del Consiglio scientifico per le politiche governative del 1989, e, sul piano dottrinale, nel celebre articolo dello storico Paul Scheffer, dal titolo *La tragedia multiculturale*⁸⁷, ha interessato, nei primi anni duemila, anche le regole sulla naturalizzazione. Si colloca infatti in tale contesto la legge di riforma della cittadinanza del 2003, attualmente in vigore, secondo la quale la naturalizzazione è riservata agli stranieri maggiorenni che possiedano un permesso di residenza a tempo indeterminato e siano residenti da almeno cinque anni. Per ottenere la cittadinanza, il richiedente non deve costituire un pericolo per l'ordine pubblico, la morale pubblica, la salute o la sicurezza del Regno e deve essersi adoperato per rinunciare alla precedente cittadinanza⁸⁸. Secondo la disposizione, per la concessione della cittadinanza per naturalizzazione, i richiedenti devono essere considerati assimilati nella società olandese⁸⁹: il grado di assimilazione si deduce in primo luogo dalla conoscenza sufficiente della lingua olandese,

⁸⁵ Loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise, art. 14.

⁸⁶ Loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise, art. 74-75.

⁸⁷ P. SCHEFFER, *Het multiculturele drama*, in *NRC Handelsblad*, 29.1.2000, disponibile sul sito internet: <https://retro.nrc.nl/W2/Lab/Multicultureel/scheffer.html>.

⁸⁸ Rijkswet op het Nederlanderschap, art. 7-13.

⁸⁹ Rijkswet op het Nederlanderschap, art. 8 lett. d).

ovvero della diversa lingua in uso in una delle isole che rientrano nel territorio olandese e sulla quale il richiedente abbia posto la sua residenza, oltre che di ulteriori elementi, di carattere più ampiamente culturale, il cui possesso, a partire dal 2002, è attestato dal superamento di un esame, volto alla verifica di una conoscenza sufficiente dei valori fondanti della società olandese, nonché della capacità di parlare, comprendere e scrivere correttamente l'olandese⁹⁰.

Nel Regno Unito, l'evoluzione in senso selettivo delle regole di acquisto della cittadinanza è compensata dai limiti alla discrezionalità dell'amministrazione nella concessione della naturalizzazione. Ad ogni modo, nella prassi amministrativa, l'interpretazione dei presupposti stabiliti dalla legge è soggetta a criteri restrittivi, che non invertono dunque la tendenza alla progressiva restrizione del diritto all'acquisto della cittadinanza. Secondo il *British Nationality Act*, in particolare, l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione non costituisce oggetto di un diritto ma è affidato ad una decisione discrezionale del Segretario di Stato⁹¹, sulla base delle condizioni stabilite dalla legge, che, a partire dal 1981, sono state progressivamente inasprite.

Possono infatti richiedere la cittadinanza per naturalizzazione gli stranieri residenti da almeno cinque anni sul territorio che abbiano superato il *Life in the UK citizenship test*, introdotto dal *Nationality, Immigration and Asylum Act* del 2002. Il progressivo rafforzamento delle condizioni per ottenere la naturalizzazione, se, da una parte, ha modificato in senso restrittivo le politiche di integrazione attraverso la cittadinanza⁹², dall'altra ha consentito di razionalizzare tale procedura. Infatti, sebbene l'eventuale decisione di diniego della cittadinanza per naturalizzazione – in quanto atto discrezionale – resti sottratta all'obbligo di motivazione, può essere tuttavia oggetto di ricorso per *judicial review*⁹³.

⁹⁰ Si tratta di un obbligo imposto dal decreto reale sul test di naturalizzazione, *Staatsblad*, 2002.

⁹¹ Cfr. in tal senso H. WRAY, cit., in part. 6-8.

⁹² Cfr. in tal senso D. KOSTAKOPOULOU, *Matters of Control: Integration Tests, Naturalisation Reform and Probationary Citizenship in the United Kingdom*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2010, 829-847.

⁹³ Come stabilito nel caso Court of Appeal (Civil Division), *R. v. The Secretary of State for the Home Department ex parte Ali Fayed*, 13 novembre 1996, [1996] EWCA Civ 946. Come noto, nel Regno Unito, in ossequio al principio di sovranità parlamentare, non è previsto alcun sistema di giustizia costituzionale assimilabile né al *judicial review* sul model-

In Spagna, sebbene le regole di acquisto della cittadinanza non abbiano subito alcuna evoluzione in ragione dei fenomeni migratori, sono previsti limiti alla discrezionalità della naturalizzazione. In particolare, la naturalizzazione per residenza⁹⁴ può essere richiesta dagli stranieri residenti in via continuativa, ininterrotta e regolare da almeno dieci anni sul territorio. Il richiedente deve inoltre dimostrare buona condotta, un sufficiente grado di integrazione nella società spagnola⁹⁵ e superare un esame di lingua castigliana⁹⁶. Tutti questi presupposti costituiscono ad ogni modo l'oggetto di una valutazione discrezionale delle autorità del Registro di stato civile, che deve tuttavia essere motivata⁹⁷ e può essere oggetto di ricorso in sede giurisdizionale⁹⁸.

4.c. *La naturalizzazione discrezionale*

In alcuni Paesi, la naturalizzazione è tuttora concepita come atto pienamente discrezionale dell'amministrazione. In particolare, la discrezionalità non è soggetta a limitazioni nei casi, rari, nei quali la legge sulla cittadinanza non preveda presupposti per la naturalizzazione, come in Italia, ovvero i criteri di naturalizzazione previsti dalla legge siano soggetti ad un'interpretazione ampia da parte delle autorità preposte alla naturalizzazione, come è possibile osservare in Austria. In entrambi i casi – che si distinguono anche per il termine particolarmente lungo di residenza sul territorio per la richiesta di naturalizzazione – all'esclusione del diritto alla naturalizzazione, concepita in termini assolutamente discrezionali, corrisponde la mancata espansione delle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita in considerazione dei fenomeni migratori.

lo statunitense né ai modelli misti previsti in Europa continentale. Si è tuttavia affermato il potere delle Corti di annullare atti amministrativi adottati in violazione dei principi di giustizia naturale. Per un inquadramento del tema, si rinvia a N. PARPWRTH, *Constitutional & Administrative Law*, 10^a ed., Oxford, 2018, 261-346, nonché I. LOVELAND, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights. A Critical Introduction*, 8^a ed., Oxford, 353-434.

⁹⁴ Código Civil, art. 22.

⁹⁵ Art. 22 c. 4 Cod. civ.

⁹⁶ Introdotta con il Real Decreto 1004/2015.

⁹⁷ Come stabilito dalla stessa Corte Suprema: Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso), sent. n. 2105/2014, 26.5.2014.

⁹⁸ Sulla discrezionalità della naturalizzazione per residenza, si veda F.J.M. FUENTES, A.M. PÉREZ, *Naturalisation Procedures for Immigrants. Spain*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/19, 1-8, in part. 4-6.

In Italia, la legge n. 91/1992 conferma l'impostazione familistica della legge del 1912, anche con riferimento alla cittadinanza dopo la nascita, in quanto all'ampia discrezionalità della concessione della naturalizzazione corrispondono margini di discrezionalità molto più ridotti in relazione all'acquisto della cittadinanza per matrimonio, che, fino alla riforma del 2018⁹⁹, si configurava formalmente in termini di diritto, esigibile una volta decorsi i termini stabiliti dalla legge.

L'art. 9 della legge sulla cittadinanza del 1992 infatti definisce la naturalizzazione in termini di atto concessorio e la subordina al solo presupposto della residenza legale sul territorio da almeno dieci anni¹⁰⁰, in luogo dei cinque previsti dalla legislazione previgente¹⁰¹. Il termine è ridotto a cinque anni per gli apolidi¹⁰² e i rifugiati¹⁰³ e a quattro per i cittadini dell'Unione Europea¹⁰⁴. Emerge dunque un intento protettivo nei confronti della comunità nazionale e il disinteresse per l'uso della cittadinanza quale strumento per l'integrazione degli stranieri¹⁰⁵.

È stato necessario attendere il 2018 perché fosse introdotto come presupposto per la naturalizzazione, oltre alla durata minima della residenza, l'accertamento di un'adeguata conoscenza della lingua italiana¹⁰⁶. Tale presupposto, tuttavia, nel formalizzare un orientamento già emerso nella giurisprudenza amministrativa¹⁰⁷, come emerge dagli obiettivi generali del

⁹⁹ Decreto legge 4 ottobre 2018, convertito in legge 1 dicembre 2018, n. 132.

¹⁰⁰ Il termine è stato oggetto del recente referendum dell'8-9 giugno 2025, volto alla sua abrogazione e sostituzione con un termine di cinque anni, tuttavia non valido per il mancato raggiungimento del quorum di partecipazione.

¹⁰¹ Legge n. 91/1992, art. 9 f).

¹⁰² Legge n. 91/1992, art. 9 e).

¹⁰³ Legge n. 91/1992, art. 16 c. 2.

¹⁰⁴ Legge n. 91/1992, art. 9 d).

¹⁰⁵ Sebbene tale intento non sia stato dichiarato esplicitamente nei lavori preparatori della riforma e da parte dei rappresentanti dell'Esecutivo al momento dell'adozione, come rilevato da R. CLERICI, *Art. 9*, in T. BALLARINO e B. NASCIMBENE (a cura di), *Legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza*, commentario, cit., 49-54.

¹⁰⁶ Che, come stabilisce l'art. 9.1 legge n. 91/1992, introdotto dall'art. 14 c. 1 lett. a) *bis* del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, c.d. "decreto sicurezza", non può essere inferiore al livello B1 del quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue.

¹⁰⁷ Secondo il quale la mancanza di padronanza della lingua italiana poteva costituire un motivo di diniego della naturalizzazione ed era ragionevole richiedere un livello superiore all'A2 del quadro di riferimento europeo richiesto per il permesso di soggiorno permanente: Tar Lazio-Roma, sez. II *quater*, 20 marzo 2015, n. 4384; Cons. Stato, sez. III, 15 giugno 2015, n. 2961. Su quest'ultima pronuncia, si veda il commento, in senso

decreto legge, c.d. “decreto sicurezza”, nel quale la norma era inserita, veniva introdotto non con la finalità di ridurre la discrezionalità dell’amministrazione in senso integrativo, ma allo scopo di rendere più selettivo l’acquisto della cittadinanza per naturalizzazione.

Sebbene la carenza di condizioni legislative di naturalizzazione sia stata progressivamente integrata dalle Corti amministrative, queste ultime non hanno mai ritenuto configurabile un diritto alla cittadinanza nell’ordinamento italiano¹⁰⁸. Al contrario, la valutazione dei presupposti per la naturalizzazione è considerato un atto altamente discrezionale¹⁰⁹. Secondo le Corti, infatti, è possibile ritenere che si configuri un’aspettativa giuridicamente tutelata ma non un diritto soggettivo alla naturalizzazione¹¹⁰, che l’amministrazione può concedere qualora ne ravvisi l’opportunità¹¹¹. Si tratta in effetti di un atto che risponde all’interesse pubblico dello Stato ad accogliere stabilmente un nuovo cittadino¹¹² e presuppone la capacità di quest’ultimo di assumersi tutti i doveri e gli oneri derivanti dallo *status* di cittadino¹¹³.

L’inserimento dello straniero nella comunità nazionale è considerato dunque un atto di alta amministrazione, ampiamente discrezionale, da considerarsi legittimo quando lo straniero possieda ogni requisito ritenuto idoneo a valutare il suo inserimento nella comunità nazionale¹¹⁴. In particolare, nell’ambito di tale valutazione discrezionale, riveste un ruolo particolarmente significativo la verifica dell’effettiva integrazione del richiedente nella comunità nazionale¹¹⁵, non solo a livello sociale, ma

critico, di M. PIAZZA, *Cittadinanza con conoscenza dell’italiano e perfetta integrazione nella comunità nazionale: diventare italiani per esserlo o esserlo per diventare italiani?*, in *Giur. Cost.*, 2015, 1707 ss.

¹⁰⁸ Tar Lazio, sez. II *quater*, n. 04384/2015; Id., n. 10983/2015; Id., n. 02915/2016.

¹⁰⁹ Si veda ad es. Cons. Stato, sentt. n. 258/1993, 798/1999 e 2494/2009, nonché, più di recente, sez. VI, 10 gennaio 2011, n. 52, e Cons. Stato, sez. III, 11 maggio 2016, n. 1874.

¹¹⁰ Cons. Stato, sez. IV, n. 798/1999.

¹¹¹ Cons. Stato, I sez., parere n. 914/66; Tar Lazio, sez. II *quater*, n. 8040/2015.

¹¹² Cfr. Cons. Stato, sez. VI, n. 196/2005, in cui si afferma, in particolare, che la concessione della cittadinanza «*implica l’accertamento di un interesse pubblico da valutarsi in relazione ai fini della società nazionale e non già il semplice riconoscimento dell’interesse privato di chi si risolve a chiedere la cittadinanza per comodità di carriera, di professione o di vita*». Analogamente, Cons. Stato, sez. VI, n. 1788/09; Tar Piemonte, sez. II, n. 1336/2012.

¹¹³ Tar Lazio, sez. II *quater*, n. 02915/2016.

¹¹⁴ Cons. Stato, sez. VI, n. 4748/2008.

¹¹⁵ Cons. Stato, sez. VI, n. 282/2010.

anche sul piano economico. Con riguardo all'integrazione sociale, è oggetto di verifica la condotta complessiva del richiedente¹¹⁶ e particolare attenzione è riservata all'assenza non solo di precedenti penali¹¹⁷, ma anche, più in generale, di potenziali rischi per la sicurezza dello Stato¹¹⁸. Sul piano dell'integrazione economica, la richiesta di naturalizzazione è subordinata alla verifica dell'effettiva capacità del richiedente di provvedere al proprio sostentamento, affinché quest'ultimo possa assolvere ai doveri di solidarietà sociale che dallo *status* di cittadino derivano¹¹⁹.

Il controllo giudiziario dell'atto di diniego della cittadinanza, pertanto, sebbene ammesso, può essere tuttavia solo di natura estrinseca e formale, potendo avere ad oggetto l'esistenza di un adeguato supporto istruttorio, la veridicità dei fatti e la logicità, coerenza e ragionevolezza della motivazione¹²⁰. Non vi è invece alcuno spazio per ricorsi relativi al merito della decisione¹²¹, che resta ampiamente discrezionale¹²².

D'altra parte, il carattere fortemente discrezionale dell'attribuzione della cittadinanza per naturalizzazione¹²³, oltre ad essere stato confermato anche dal Ministero dell'interno nella circolare K 60.1 del 5 gennaio 2007, emerge chiaramente dallo stesso tenore letterale dell'art. 9 della legge n. 91/1992, secondo il quale «*La cittadinanza italiana può essere concessa (...) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica*».

Sebbene, come chiarito dalla stessa giurisprudenza, la discrezionalità

¹¹⁶ Cons. Stato, sez. III, 5544/2014; Id., n. 1718/2015.

¹¹⁷ Cons. Stato, n. 1736/2018; Tar Lazio, sez. I *ter*, n. 6824/2018.

¹¹⁸ I ricorsi contro il diniego della naturalizzazione per motivi di sicurezza pubblica sono frequentemente oggetto di rigetto: si veda Tar Lazio, sez. II *quater*, n. 10983/2015; Id. n. 02915/2016; Id., sez. I *ter*, 5775/2018.

¹¹⁹ Cons. Stato, sez. IV, n. 14747199; Id., sez. VI, n. 4862/2010; Id., sez. VI, 766/2011; Id., sez. VI, n. 974/2011; Id., sez. III, n. 00060/2015; Tar Lazio, sez. I *ter*, n. 6993/2018.

¹²⁰ Cons. Stato, n. 3006/2011; Id., sez. VI, n. 4862/2010; Tar Lazio, sez. I *ter*, n. 7212/2018; Id., n. 7213/2018; Id., sez. II *quater*, n. 01354/2014; Tar Lombardia, sez. IV, n. 111/2015; Tar Lazio, sez. I *ter*, n. 5469/2018.

¹²¹ Cons. Stato, sez. III, n. 657/2017.

¹²² Tali problematiche sono evidenziate da P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*, in *Federalismi.it*, 2018, 1-21.

¹²³ Sulle problematiche dell'alta discrezionalità della concessione della naturalizzazione, incompatibili con il riconoscimento di un diritto alla cittadinanza dopo la nascita, alla luce della giurisprudenza citata, cfr. le riflessioni di E. CODINI, *La cittadinanza*, cit., 96-110. Si veda anche, nello stesso senso, D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino, 2011, 225-228.

dell'amministrazione non sia assolutamente priva di limiti, dovendo essere esercitata sulla base di elementi oggettivi e verificabili¹²⁴, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità¹²⁵, 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 cittadinanza¹²⁶. In effetti, la mancata approvazione dei numerosi progetti di riforma, che traevano spunto dai modelli offerti dal diritto comparato¹²⁷, ha impedito di ridurre il margine di discrezionalità dell'amministrazione nella concessione della naturalizzazione e di rafforzarne il carattere di diritto in presenza delle condizioni stabilite dalla legge.

In Austria, la legge prevede alcuni presupposti per il riconoscimento della naturalizzazione, sia discrezionale¹²⁸ che di diritto¹²⁹. Ad ogni modo, la decisione finale sulla eventuale concessione della cittadinanza è, in entrambe le ipotesi, fortemente discrezionale¹³⁰. Come nel caso della cit-

¹²⁴ Cons. Stato, sez. VI, n. 4035/2011; Id., 01037/2011.

¹²⁵ Cons. Stato, sez. VI, n. 3456/2006; Id., n. 52/2011; Id., sez. III, n. 2920/2013; Id., sez. VI, n. 1788/09.

¹²⁶ Come rilevato da T. BALLARINO, *Note introduttive*, in T. BALLARINO e B. NASCIMBENE (a cura di), *Legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza*, cit., 5, il quale, in un primo commento della legge appena adottata, già si domandava se non «sarebbe stato meglio configurarla [la naturalizzazione] come un vero e proprio “diritto” della persona affidandone la gestione ad organi come i Tribunali amministrativi regionali (eventualmente integrati in qualche modo opportuno)».

¹²⁷ Sul punto, cfr. G. MILANI, *Cittadinanza e integrazione. La disciplina italiana in prospettiva comparata*, in E. Ceccherini (a cura di), *I diritti ai tempi delle crisi. Nuove esigenze di ponderazione*, Napoli, 2018, 131-155. Con riferimento alle problematicità del test di naturalizzazione proposto nel disegno di legge Amato, cfr. V. ZAMBRANO, M. CAVALLO, *Test di naturalizzazione e giuramento di fedeltà alla repubblica dei “nuovi cittadini”: un binomio pericoloso in calce al d.d.l. “Amato” recante nuove norme sulla cittadinanza*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2007, 73-89. In relazione alla mancata inclusione della disciplina della naturalizzazione nel d.d.l. A.S. 2092, si veda, in senso critico, C. VAGGINELLI, *Cittadinanza: una riforma a lungo attesa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 luglio 2016, 1-14, in part. 10-12.

¹²⁸ Legge n. 311/1985, artt. 10 ss.

¹²⁹ Legge n. 311/1985, art. 1 a).

¹³⁰ Sull'evoluzione della legislazione sulla naturalizzazione e sugli aspetti procedurali, si veda J. STERN, G. VALCHARS, *Naturalisation Procedures for Immigrants. Austria*, EUDO Citizenship Observatory, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/4, 2013, nonché M. STILLER, *Pathways to Citizenship for Foreigners in Austria*, International Organization for Migration, 2019.

tadinanza alla nascita, dunque, la trasformazione dell'Austria da Paese di emigrazione in Paese di immigrazione non si è tradotta nell'espansione delle politiche di acquisto della cittadinanza dopo la nascita, non solo attraverso la riduzione dei margini di automaticità della naturalizzazione di diritto, ma anche attraverso il progressivo rafforzamento delle condizioni per l'accesso alla naturalizzazione.

In particolare, la naturalizzazione discrezionale può essere concessa a seguito di dieci anni di residenza legale ed ininterrotta nel territorio, qualora il richiedente non abbia subito condanne penali, anche per reati di natura finanziaria, e non sia imputato in alcun procedimento penale. Inoltre, la cittadinanza può essere concessa sempre che tale atto non danneggi le relazioni internazionali dell'Austria e verificato che, sulla base della condotta del richiedente, quest'ultimo manifesti un atteggiamento positivo nei confronti dell'Austria e non rappresenti un pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza. È inoltre necessario dimostrare un'adeguata conoscenza della lingua tedesca e, a partire dalla riforma del 2005, è necessario superare un test concernente gli elementi essenziali del sistema democratico e della storia austriaca e della provincia di residenza. Ad ogni modo, tali condizioni costituiscono esclusivamente i presupposti di una decisione che resta discrezionale. Come specificato dalla Corte costituzionale, infatti, nell'ordinamento austriaco non si configura alcun diritto alla naturalizzazione, che resta il risultato di un atto discrezionale, adottato sulla base del bilanciamento tra gli interessi del richiedente all'acquisto e gli interessi pubblici che potrebbero condurre al diniego della cittadinanza¹³¹.

La distinzione tra la naturalizzazione discrezionale e quella di diritto – di cui sono destinatari il coniuge o i figli minori di un cittadino austriaco, coloro ai quali sia stato riconosciuto il diritto di asilo, i cittadini europei, gli apolidi nati in Austria e coloro che siano residenti sul territorio austriaco da almeno trent'anni – è andata via via riducendosi. Con riferimento ad entrambe le tipologie, infatti, le condizioni di naturalizzazione sono soggette ad un'interpretazione ampia e discrezionale, sulla base della norma secondo la quale qualsiasi decisione di naturalizzazione è adottata in considerazione della condotta generale del richiedente, avuto riguardo all'interesse pubblico alla naturalizzazione e al grado di integrazione di quest'ultimo, tenuto conto in particolare del

¹³¹ VfGH, B3047/95, 14516, 19.6.1996.

suo adattamento alla vita sociale, economica e culturale in Austria e ai valori fondamentali dei Paesi europei¹³².

5. Osservazioni conclusive

Nell'ambito delle trasformazioni sociali e demografiche determinate dai fenomeni migratori negli ordinamenti analizzati in questo studio, le regole sulla cittadinanza giocano un ruolo decisivo. In molti casi, queste ultime sono state oggetto di frequenti – e talvolta contraddittorie – riforme, in considerazione delle funzioni che alla cittadinanza si intendono attribuire. Ad approcci espansivi, volti a favorire l'integrazione degli immigrati nella comunità statale, sul modello della *birthright citizenship* statunitense, si contrappongono così approcci restrittivi, fondati sull'idea che la cittadinanza rappresenti uno strumento di selezione della comunità statale. Fanno eccezione i casi dell'Italia e dell'Austria, le cui regole sulla cittadinanza restano indifferenti al fenomeno migratorio, conservando un approccio fortemente selettivo.

Resta generalmente escluso il riconoscimento di uno specifico diritto alla naturalizzazione, anche nei contesti nei quali invece ampio è il riconoscimento del diritto alla cittadinanza alla nascita, come nel caso degli Stati Uniti, nonostante la tendenza alla limitazione della discrezionalità dell'amministrazione attraverso la standardizzazione delle procedure attraverso l'introduzione di criteri oggettivi di naturalizzazione. D'altra parte, non mancano casi, come quello italiano, nei quali è posta una particolare enfasi, nella giurisprudenza, sul carattere altamente discrezionale della concessione della naturalizzazione.

Si tratta di un'impostazione coerente con l'idea secondo cui la determinazione delle condizioni per il riconoscimento del diritto alla cittadinanza debba essere riservata al legislatore, poiché, come è stato autorevolmente affermato, nello Stato contemporaneo, «*sono le ideologie (o, più semplicemente, le politiche) che condizionano l'elaborazione delle norme giuridiche*»¹³³ in materia di cittadinanza. In effetti, ammessa la coincidenza tra sovranità nazionale e popolare, «*la comunità dei cittadini "costituente" [...] può condizionare la volontà*

¹³² Legge n. 113/1985, art. 11.

¹³³ E. GROSSO, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, cit.

dei cittadini costituita»¹³⁴. Tuttavia, alla luce del profondo ripensamento della stessa categoria della sovranità nelle società pluralistiche contemporanee, fondate sul binomio diritti umani universali-dignità, è lecito domandarsi se la discrezionalità del legislatore in materia di cittadinanza non possa essere sottoposta a limiti costituzionali, volti a consentire che il diritto alla cittadinanza, inteso quale diritto all'identità giuridica, non possa essere riconosciuto agli individui, nel contesto sociale nel quale si sviluppi la loro personalità, nel rispetto del principio di non discriminazione.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 67.

Abstract

L'articolo indaga l'evoluzione delle regole di acquisto della cittadinanza alla nascita e dopo la nascita nel contesto dei fenomeni migratori in alcuni casi paradigmatici nell'ambito dei Paesi della tradizione liberale. Emerge un quadro complesso e problematico, nel quale la determinazione delle condizioni per il riconoscimento del diritto alla cittadinanza, ad eccezione del caso statunitense, è generalmente affidato alla discrezionalità del legislatore, che la esercita in considerazione delle funzioni – integrativa o selettiva – che alla cittadinanza intende attribuire.

Sulla base di tale analisi, lo scritto si interroga sull'eventualità che, alla luce del profondo ripensamento della stessa categoria della sovranità nelle società pluralistiche contemporanee, fondate sul binomio diritti umani universali-dignità, la discrezionalità del legislatore in materia di cittadinanza non possa essere sottoposta a limiti costituzionali, volti a consentire che il diritto alla cittadinanza, inteso quale diritto all'identità giuridica, non possa essere riconosciuto agli individui, nel contesto sociale nel quale si sviluppi la loro personalità, nel rispetto del principio di non discriminazione.

Citizenship and migration between integration and selection

This article examines the evolution of the rules on the acquisition of citizenship, both by birth and naturalisation, within the context of migration, focusing on paradigmatic examples from liberal democracies. The analysis reveals a complex and challenging landscape where, with the notable exception of the U.S. case, the right to citizenship is often recognised through legislation, thus reserving wide discretion to the Parliament. This discretionary power is wielded according to the specific function, either integrative or selective, that citizenship is meant to serve.

Based on this analysis, the article enquires whether, given the profound reconsideration of sovereignty in contemporary pluralistic societies founded on the principles of universal human rights and human dignity, such legislative discretion on citizenship should be constrained by constitutional limits. The purpose of these limitations would be to allow the right to citizenship, conceived as the right to a legal identity, to be granted

to individuals within the social fabric where their personality is formed, consistent with the principle of non-discrimination.