



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2025

**La cittadinanza
attraverso la via referendaria**

di Chiara Quadarella

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA CITTADINANZA ATTRAVERSO LA VIA REFERENDARIA

di Chiara Quadarella

Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico dell'economia
Sapienza – Università di Roma

SOMMARIO: 1. PREMESSA; 2. IL QUESITO REFERENDARIO E L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA SULL'ACQUISTO DELLA CITTADINANZA ITALIANA; 3. BREVI CONSIDERAZIONI SULLA DENOMINAZIONE DELL'INIZIATIVA REFERENDARIA DELL'UFFICIO CENTRALE PER IL REFERENDUM; 4. LA SENTENZA DI AMMISSIBILITÀ DELLA CORTE COSTITUZIONALE: L'INDETERMINATEZZA DEI CRITERI PER VALUTARE L'ESTRANEITÀ DELLA NORMATIVA DI RISULTA AL CONTESTO NORMATIVO; 5. ALCUNE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.

1. Premessa

A distanza di tre anni dalla precedente tornata referendaria¹, la Corte costituzionale si è pronunciata nuovamente sull'ammissibilità di sei iniziative di *referendum* abrogativo.

Nella finestra temporale prevista all'art. 32, co. 1, l. n. 352/1970, sono state infatti promosse diverse iniziative referendarie in materia di: *a*) autonomia differenziata; *b*) contratto di lavoro a tutele crescenti

¹ Per un'analisi della tornata referendaria del 2022, si vedano D. CHINNI, L. PACE (a cura di), *Il referendum abrogativo dopo la tornata del 2022*, Roma, 2024; G. BASCHERINI, *Prime note in tema di referendum abrogativo a partire dalla più recente tornata referendaria*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2022, pp. 51-83; A. MORRONE, *I referendum abrogativo in chiaroscuro*, in *Federalismi.it*, 11 maggio 2022, pp. IV-XV; L. CASSETTI, *Vitalità e prospettive del referendum abrogativo. Appunti per una riflessione a partire dai quesiti in materia di magistratura*, in *Federalismi.it*, 11 maggio 2022, pp. 2-10; T. F. GIUPPONI, *I referendum, la Corte e il sistema politico. Riflessioni a partire dai quesiti sulla giustizia*, in *Federalismi.it*, 11 maggio 2022, pp. 2-15; F. MEDICO, *La Corte costituzionale disattiva il plusvalore democratico del referendum. Riflessioni a partire dall'ultima tornata referendaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2022, pp. 525-551; G. GUZZETTA, *Quale futuro per il referendum? Considerazioni sul giudizio di ammissibilità e possibili svolte ermeneutiche de jure condito*, in *Federalismi.it*, n. 7/2023, pp. 59-80; L. BLUMETTI, *La giustezza dei referendum sulla «giustizia giusta»: democrazia diretta, da chi?*, in *Politica del diritto*, n. 2/2023, pp. 177-212.

e disciplina dei licenziamenti illegittimi; c) apposizione di termine al contratto di lavoro subordinato, durata massima e condizioni per proroghe e rinnovi; d) piccole imprese, licenziamenti e relativa indennità; e) esclusione della responsabilità solidale del committente, dell'appaltatore e del subappaltatore per infortuni subiti dal lavoratore dipendente; f) cittadinanza italiana.

Se, da un lato, tutte le proposte di *referendum* abrogativo hanno superato il controllo di legittimità della Corte di cassazione, dall'altro, cinque sono i quesiti che sono stati dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale. La richiesta di *referendum* per l'abrogazione della l. 86/2024, in materia di autonomia differenziata, è stata dichiarata inammissibile in ragione della mancata integrazione del requisito della chiarezza con riferimento all'oggetto e alla finalità del quesito, in specie dopo la sentenza n. 192 del 2024 della stessa Corte che aveva inciso profondamente sulla «architettura essenziale»² della legge³.

Fra le iniziative referendarie dichiarate, invece, ammissibili rientra la richiesta di *referendum* abrogativo dell'art. 9, co. 1, lett. b), limitata alle parole «adottato da cittadino italiano» e «successivamente alla adozione», ed f), l. n. 91/1992⁴. L'attuale formulazione dell'art. 9, co. 1, della l. n. 91/1992 stabilisce che «la cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno [...] allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica». L'esito positivo del procedimento referendario sarebbe, dunque, «quello di legittimare alla richiesta di ottenimento della cittadinanza il cittadino straniero extracomunitario maggiorenne che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni»⁵.

La promozione di un *referendum* abrogativo atto a modificare la disciplina di acquisto della cittadinanza italiana costituisce una novità

² C. cost., sent. n. 10/2025.

³ C. cost., sent. n. 10/2025. Per un commento alla pronuncia, si veda A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *Federalismi.it*, n. 1/2025, pp. IV-IX.

⁴ Il 30 settembre 2024 è stata promossa iniziativa referendaria popolare ex art. 75 Cost. sul seguente quesito: «Volete voi abrogare l'art. 9, comma 1, lettera b), limitatamente alle parole "adottato da cittadino italiano" e "successivamente alla adozione"; nonché la lettera f), recante la seguente disposizione: "f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica.", della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza"?».

⁵ Cass., uff. centr. ref., ordinanza del 12 dicembre 2024.

nel panorama referendario. Infatti, le iniziative di *referendum* abrogativo delle precedenti tornate referendarie non si sono mai proposte di incidere sia sulla disciplina di cui alla l. n. 91/1992, che sul tessuto normativo della previgente l. n. 555/1912.

La mancata proposizione di quesiti referendari in materia di cittadinanza non desta, invero, particolare sorpresa. La cittadinanza ha sempre consentito di tracciare una linea di separazione, e, dunque, di esclusione, tra i cittadini e i non-cittadini⁶. Un'interpretazione restrittiva delle condizioni e dei contenuti della cittadinanza ha consentito, infatti, di arginare i rischi connessi alla presenza di altre culture, che secondo l'opinione pubblica potrebbero mettere «a rischio l'unità e la coesione della società»⁷.

Le cause che hanno condotto all'esito positivo della fase di iniziativa dell'*iter* referendario nell'ambito della più recente tornata referendaria, ad avviso di chi scrive, possono essere sintetizzate in due distinti ordini di ragioni. In primo luogo, la proposta, di derivazione popolare⁸, è stata supportata dalla raccolta per via telematica di 637,485 mila firme, a dimostrazione, come già evidenziato da attenta dottrina⁹, di un'eccessiva facilità della nuova modalità di raccolta delle firme, che già aveva caratterizzato la stagione referendaria del 2022, e che genera preoccupazioni in merito al disinvolto avvio del meccanismo referendario.

Inoltre, le ipotesi di riforma della disciplina della cittadinanza avanzate da alcune forze politiche nei mesi precedenti la promozione dell'iniziativa referendaria hanno sollevato un rinnovato dibattito sul-

⁶ E. GROSSO, *La Cittadinanza: le radici e i modelli di riferimento*, in E. GROSSO, G. DEMURO, C. PANZERA, *La cittadinanza*, Napoli, 2024, pp. 17-68, per il quale il presupposto storico della cittadinanza è l'esistenza di un gruppo che si distingue dal resto degli altri, all'interno di un determinato territorio, e con riferimento a precise regole di appartenenza e di esclusione.

⁷ P. COSTA, *Saggi di storia della cultura giuridico-politica. II. Storie di concetti: cittadinanza*, 2024, p. 232.

⁸ Il deposito dell'iniziativa referendaria presso l'Ufficio centrale per il *Referendum* della Corte di Cassazione è avvenuto da parte altresì del segretario del Partito "+ Europa".

⁹ In questo senso, P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla sottoscrizione per via telematica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2021, pp. 1 ss.; sul punto, si veda anche N. LUPO, *La "nuova" vita digitale del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, in *Policy Briefs Luiss*, n. 31/2021.

la vigente normativa¹⁰. Alcune proposte di riforma erano volte all'introduzione di modalità di acquisto della cittadinanza per *ius scholae* attraverso il riconoscimento ai figli degli immigrati, in particolare per coloro non nati in Italia, del diritto di acquisire la cittadinanza, previo completamento di due cicli scolastici ovvero della scuola dell'obbligo. È ragionevole ritenere, dunque, che la discussione sui modi e sulle condizioni di acquisto della cittadinanza abbia generato nella società civile, anche a margine dei successi sportivi degli atleti italiani di seconda generazione di cui alla recente competizione olimpica, l'esigenza di azionare la macchina referendaria al fine di sollecitare l'intervento in materia degli organi di governo.

A tal proposito, la domanda di *referendum* si propone di rivendicare inevase istanze sociali che non hanno trovato soddisfazione nella disciplina del 1992, e neppure nei successivi e ripetuti tentativi di riforma della normativa sull'acquisto della cittadinanza. Come si dirà più avanti, diversamente dalle iniziative referendarie che rappresentano istanze di natura meramente oppositiva nei confronti delle scelte operate dal legislatore, nel caso di specie, il quesito si qualifica come strumento di partecipazione politica attraverso cui incanalare i bisogni della società.

L'inedita proposizione di un quesito parzialmente abrogativo della disciplina sull'acquisto della cittadinanza italiana, insieme alle peculiarità del quesito referendario, di cui si è accennato, costituiscono l'occasione per formulare alcune considerazioni sia sul contenuto della domanda abrogativa, sia sulla trama argomentativa delle decisioni adottate dalla Corte di cassazione e dalla Corte costituzionale.

2. Il quesito referendario e l'evoluzione della disciplina sull'acquisto della cittadinanza italiana

Come si è già anticipato, l'iniziativa di *referendum* abrogativo propone di abrogare l'art. 9, co. 1, lett. *b*), limitatamente alle parole «adottato da cittadino italiano» e «successivamente alla adozione», ed *f*) della l. n. 91/1992, recante nuove norme sulla cittadinanza. L'abro-

¹⁰ Sul punto, si vedano F. ANGELINI, *Ripensare e riformare le modalità di acquisto della cittadinanza: l'occasione fornita dal referendum sulla legge n. 91 del 1992*, 27 gennaio 2025, su bit.ly/3DIcIes; G. BASCHERINI, *Quattro brevi note su spazi e tempi della cittadinanza, al di là del sangue e del suolo*, in *ApertaContrada*, 17 dicembre 2024, pp. 1-5.

gazione parziale della disposizione produrrebbe l'effetto di portare a cinque anni il requisito della residenza legale ed ininterrotta che è richiesta ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione. La proposta referendaria, attraverso un intervento di tipo manipolativo, estenderebbe dunque il requisito dei cinque anni dalla categoria degli stranieri maggiorenni adottati da cittadino italiano agli stranieri extra-UE legalmente residenti sul territorio italiano.

Il quesito referendario non ha l'obiettivo di modificare né la natura della modalità di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, né la procedura di acquisto, disciplinate dalla legislazione vigente in materia di cittadinanza¹¹. Entrambi i profili meritano di essere approfonditi per verificare la portata abrogativa – e manipolativa – della proposta di *referendum* abrogativo.

In primo luogo, la natura dell'atto di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione rimarrebbe concessoria e, dunque, fondata sulla valutazione del Ministero dell'Interno. Il quesito referendario non incide, infatti, sulla disposizione di cui all'art. 9, co. 1, l. n. 91/1992, la quale stabilisce che la cittadinanza italiana «può essere concessa» con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministero dell'Interno. La concessione della cittadinanza italiana per residenza è un atto rimesso alla discrezionalità della pubblica amministrazione¹². Come tale, i requisiti previsti dalla disciplina in materia di cittadinanza non valgono da soli all'acquisto dello *status* di cittadino italiano, ma devono fondarsi su «un apprezzamento di opportunità, circa lo stabile inserimento dello straniero nella comunità

¹¹ Art. 9, co. 1, lett. f), l. n. 91/1992; art. 4 d.P.R. 572/1993; artt. 1 ss. d.P.R. 362/1994.

¹² Sul punto, si veda C. CUDIA, *Acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e questioni di giurisdizioni: alla ricerca della legalità sopita*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2022, pp. 1-27, per la quale la natura concessoria della modalità di acquisto della cittadinanza non è di per sé sufficiente a ritenere esistente un potere discrezionale, e non vincolato, in capo alla pubblica amministrazione, essendo necessaria una verifica circa l'effettiva sussistenza della discrezionalità amministrativa; sulla natura concessoria della cittadinanza per naturalizzazione, si segnalano R. CLERICI, *Art. 9*, in AA.VV., *Commentario alla legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza*, in T. BALLARINO, B. NASCIBENE E B. BAREL (a cura di), *Nuove leggi civili comm.*, 1993, p. 49; T. BALLARINO, *Note introduttive I*, in AA.VV., *Commentario alla legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza*, in T. BALLARINO, B. NASCIBENE E B. BAREL (a cura di), *Nuove leggi civili comm.*, cit., p. 3.

nazionale [...] sulla base di un complesso di circostanze, atte a dimostrare l'integrazione del soggetto interessato nel tessuto sociale, sotto il profilo delle condizioni lavorative, economiche, familiari e di irrepreensibilità di condotta»¹³. Inoltre, l'esito positivo del *referendum* non sottrarrebbe alla pubblica amministrazione il discrezionale apprezzamento circa i requisiti che rendono il cittadino di Paese extra-UE un "buon cittadino", capace di integrarsi stabilmente nel tessuto sociale italiano, ed in possesso di un «sentimento di italianità»¹⁴. Allo stesso modo, la posizione giuridica del richiedente rimarrebbe qualificata come interesse legittimo, e non diritto soggettivo, in ragione della sussistenza di un potere amministrativo concessorio e discrezionale atto a valutare – e bilanciare – gli interessi pubblici sottesi con l'istanza di acquisto della cittadinanza¹⁵. Il riconoscimento della natura di interesse legittimo alla posizione giuridica del richiedente contribuisce, peraltro, a distinguere la natura di tale modalità di concessione della cittadinanza da quella che caratterizza, invece, altri modi di acquisto della stessa, quale, ad esempio, quella per beneficio di legge¹⁶.

In secondo luogo, l'iniziativa referendaria non vuole modificare il procedimento amministrativo finalizzato alla valutazione della domanda di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione. In caso di superamento dei *quorum* richiesti per la consultazione e la votazione referendaria, la procedura rimarrebbe quella descritta agli artt. 1 ss. del d.P.R. 362/1994 (*Regolamento recante disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana*) e all'art. 4 del d.P.R. 572/1993

¹³ Cons. St., sez. VI, sent. n. 1175/2009. Nello stesso senso, si vedano anche Cons. St., sez. VI, sentt. n. 52/2011 e n. 3006/2011; Cons. St., sez. VI, parere n. 2466/2017; Cons. St., sez. I, sentt. n. 1959/2020 e n. 943/2022.

¹⁴ Cons. St., sez. III, sent. n. 3121/2019.

¹⁵ Cfr. C. PANZERA, *Cittadinanza*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario giuridico degli stranieri*, Napoli, 2020, p. 136; C. CUDIA, *Acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e questioni di giurisdizioni: alla ricerca della legalità sopita*, cit., p. 6. Di diversa opinione sono M. PASTORE, N. ZORZELLA, *30 anni di legislazione italiana in materia di condizione giuridica della persona straniera. Alcune chiavi di lettura*, in M. GIOVANETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, 2020, p. 126, per i quali la posizione giuridica soggettiva del richiedente la cittadinanza per naturalizzazione è qualificabile come «diritto soggetto ad ampia discrezionalità amministrativa».

¹⁶ R. CLERICI, *Cittadinanza*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche* (XV voll.), III, Torino, 1989, pp. 112-142, per il quale le modalità di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e per beneficio di legge rappresentano «i poli opposti nella gamma dei procedimenti di acquisto volontario della cittadinanza italiana».

(*Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza*), per cui è necessario che l'istanza dello straniero che richiede la cittadinanza sia

presentata, per il tramite del prefetto della provincia di residenza, al Ministero dell'interno e corredata, oltre che dei documenti necessari a dimostrare che egli si trova in una delle condizioni previste dal detto articolo, dei seguenti altri: a) atto di nascita; b) certificato di situazione di famiglia; c) certificazione penale rilasciata dagli Stati di origine e di residenza.

In aggiunta alla produzione del certificato che dimostri l'integrazione del requisito della residenza legale ininterrotta, come previsto all'art. 9, co. 1, lett. f), l. n. 91/1992, al richiedente è richiesta la presentazione delle dichiarazioni dei redditi prodotti dal nucleo familiare nei tre anni precedenti la presentazione della domanda¹⁷, nonché la dimostrazione dell'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER)¹⁸.

Il quesito referendario, dunque, non riguarderà la complessa procedura descritta ma esclusivamente l'arco temporale entro cui il cittadino extra-UE potrà acquistare la cittadinanza italiana, che viene ridotto da dieci anni di soggiorno legale, a cui devono sommarsi i tre anni necessari per il completamento del procedimento amministrativo¹⁹, ad otto anni, di cui cinque di residenza ininterrotta.

Il Comitato promotore ha evidenziato, inoltre, che il requisito temporale di cinque anni è in linea con le leggi sull'acquisto della cittadinanza in diversi altri Stati membri dell'Unione europea, quali la Francia, la Germania, il Belgio, i Paesi Bassi, il Portogallo, Lussemburgo e la Svezia. I Paesi in cui è richiesto un periodo di residenza legale superiori a cinque anni sono, invece, la Slovenia, la cui disciplina stabilisce un periodo di soggiorno legale non inferiore ad otto anni, la Spagna, la Svizzera, la Polonia, la Croazia e l'Austria²⁰.

¹⁷ Art. 3 d.l. n. 382/89, conv. con mod. nella l. n. 8/1990, confermato dall'art. 2 l. n. 549/1995.

¹⁸ Art. 14, co. 1, d.l. n. 113/2018, conv. con mod. nella l. n. 132/2018.

¹⁹ Art. 1 l. 173/2020.

²⁰ P. BONETTI, *Referendum popolare abrogativo in materia di cittadinanza italiana*, 9 settembre 2024, su bit.ly/41Ghtnd; per un'analisi delle discipline sull'acquisto della cittadinanza in Francia, Germania e Spagna, si veda G. MILANI, *La naturalizza-*

Il termine di cinque anni di soggiorno legale in Italia per qualsiasi tipologia di straniero – secondo quanto sottolineato dal Comitato promotore per il *Referendum* – era già previsto all'art. 4 l. n. 555/1912, legge che disciplinava i modi e le condizioni di acquisto della cittadinanza italiana, prima di essere abrogata dalla successiva l. n. 91/1992.

Si ritiene necessario, a parere di chi scrive, preliminarmente all'esame della pronuncia della Corte costituzionale di ammissibilità del quesito, approfondire le modifiche apportate – e con quale intento – dall'intervento legislativo dell'inizio degli anni Novanta al fine di determinare in che rapporto si pongono non soltanto le normative del 1912 e del 1992, ma anche le due fattispecie di concessione della cittadinanza ad oggetto del quesito referendario.

La riforma della disciplina sull'acquisto della cittadinanza italiana del 1992, com'è noto, era stata a lungo attesa²¹. Il mutato contesto di riferimento, infatti, aveva suscitato sin dagli anni Trenta un dibattito che aveva ritenuto necessario un nuovo intervento legislativo per adeguare la disciplina dell'acquisto dello *status civitatis*. Seppure altre ipotesi di riforma fossero state presentate a partire dagli anni Sessanta, le prime modifiche all'impianto normativo previgente sono state apportate soltanto sulla spinta delle due pronunce della Corte costituzionale²² che avevano dichiarato l'illegittimità costituzionale di una parte della disciplina del 1912, ritenendola non conforme ai nuovi principi costituzionali e, in specie, alla parità tra uomo e donna. A tal riguardo, la l. n. 123/1983 è intervenuta al fine di introdurre una diversa normativa in materia di acquisto e di perdita della cittadinanza per matrimonio, prevedendo la possibilità per la madre cittadina di trasmettere il proprio *status* alla prole. Il legislatore ha poi apportato, attraverso la l. n. 180/1986, ulteriori modifiche che non sono tuttavia intervenute in modo organico sulla disciplina del 1912.

zione nel diritto comparato europeo: verso un diritto alla cittadinanza?, in *DPCE*, n. 3/2023, pp. 2571-2576.

²¹ Per un commento della nuova disciplina per l'acquisto della cittadinanza italiana, si vedano E. GROSSO, *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, in *Giur. it.*, IV, 1992, pp. 322-343; C. PANZERA, *Cittadinanza*, cit., pp. 133 ss.; R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1993, pp. 1 ss.; AA.VV., *Commentario alla legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza*, in T. BALLARINO, B. NASCIBENE E B. BAREL (a cura di), *Nuove leggi civili comm.*, 1993, pp. 1 ss.

²² C. cost., sentt. n. 87/1975 e n. 30/1983.

In tale contesto si inserisce la l. n. 91/1992, che ridisegna organicamente la disciplina previgente con il dichiarato obiettivo di rispondere alle esigenze di una società che aveva «visto nei decenni trascorsi momenti di massiccia emigrazione»²³, come confermato dalla relazione di accompagnamento alla legge che ricorda la Conferenza sull'emigrazione tenutasi a Roma dal 4 al 6 giugno del 1990. La novella legislativa non nasconde la linea di continuità con le precedenti proposte di riforma della normativa in materia di cittadinanza e con le scelte legislative della l. n. 91/1992²⁴. Anche con riferimento ai bisogni dei cittadini emigrati, la riforma del 1992 recepisce le disposizioni del disegno di legge presentato – ma mai approvato – al Parlamento il 24 febbraio 1960.

Larga parte dei commentatori non hanno infatti mancato di notare una certa miopia che ha caratterizzato la riforma rispetto alle mutate esigenze dell'Italia che era diventata da lunghi anni terreno di immigrazione di cittadini dei paesi extracomunitari, e non più esclusivamente di emigrazione²⁵. La l. n. 91/1992 conferma la scelta di fondare la disciplina della cittadinanza sul principio del c.d. *jus sanguinis*, che, com'è noto, rimanda ad una trasmissione genetica dello *status civitatis* da padre o madre cittadini. In tal senso, la volontà del legislatore si ritrova anche nella facilitazione concessa agli stranieri i cui genitori o nonni siano stati cittadini italiani che possono presentare domanda di acquisto della cittadinanza in seguito ad un periodo di soggiorno legale di soli tre anni, diversamente dai cinque richiesti dalla legge del 1912.

In verità, una diversa ipotesi di lettura, a cui si vuole aderire in questa sede, aveva già osservato come il legislatore del 1992 avesse voluto rispondere alle problematiche legate ai fenomeni migratori dai paesi extra-UE attraverso un irrigidimento dei requisiti necessari per la richiesta di cittadinanza *jure soli* e per la domanda di naturalizzazione del cittadino straniero non comunitario²⁶. La dimostrazione di quanto

²³ Relazione tecnica - AS 1460, I Comm. Senato, in APS, X legislatura, Documenti, nn. 1460 e 1850-A.

²⁴ R. CLERICI, *Art. 9*, in AA.Vv., *Commentario alla legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza*, in T. BALLARINO, B. NASCIBENE, B. BAREL (a cura di), *Nuove leggi civili comm.*, cit., p. 49.

²⁵ C. PANZERA, *Cittadinanza*, cit., pp. 133 ss.; B. BAREL, *Cittadinanza*, in P. M. DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Rimini, 2019, pp. 376 ss.; di diversa opinione è, invece, T. BALLARINO, *Note introduttive I*, in AA.Vv., *Commentario alla legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza*, in T. BALLARINO, B. NASCIBENE, B. BAREL (a cura di), *Nuove leggi civili comm.*, cit., p. 1.

²⁶ Tale posizione è espressa, tra gli altri, da E. GROSSO, *Una nuova disciplina della*

sopra argomentato si può trovare anche nella relazione tecnica che accompagna il testo normativo, ove si legge, infatti, la consapevole visione dell'Italia come paese che «vive oggi, e probabilmente vivrà ancor più domani, momenti di immigrazione».

Sotto il primo profilo, si è limitato il riconoscimento della cittadinanza allo straniero nato in Italia, a cui l'art. 4, co. 2, della l. n. 91/1992 richiede una residenza legale ed ininterrotta fino al compimento della maggiore età, a differenza dei dieci anni di soggiorno legale domandati dalla normativa previgente. In secondo luogo, scompare la possibilità per gli stranieri residenti legalmente sul territorio italiano di domandare l'acquisto della cittadinanza dopo soli cinque anni di residenza, che vengono elevati a dieci. A ben vedere, i due irrigidimenti normativi sono riconducibili ad un ripensamento organico voluto dal legislatore con riferimento alla disciplina sulla concessione della cittadinanza per naturalizzazione, facilitando, per le ragioni sopra esposte, i discendenti di avi in precedenza italiani e gli stranieri cittadini di Stati membri della Cee, ai quali si richiede l'integrazione del requisito anagrafico per un periodo minimo di quattro anni. L'agevolazione prevista nei confronti di quest'ultimi è stata introdotta, infatti, su richiesta della Giunta per gli affari europei, in ragione dello spirito europeistico che informava la politica estera italiana²⁷.

A tutti gli stranieri che non rientrano nelle categorie «speciali» di naturalizzazione, che presentano particolari «elementi di qualificazione o collegamento con la comunità nazionale»²⁸, di cui si è dato conto, si applica in via residuale la norma generale dei dieci anni di residenza legale per poter presentare istanza di concessione della cittadinanza²⁹.

cittadinanza italiana, cit., p. 322; R. CLERICI, *Art. 9*, in AA.Vv., *Commentario alla legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza*, in T. BALLARINO, B. NASCIBENE E B. BAREL (a cura di), *Nuove leggi civili comm.*, cit., p. 51, per la quale si è trattato di una scelta di politica legislativa, volutamente celata nei lavori preparatori della legge, ma che traspare dalla normativa sull'ingresso e sul soggiorno dei cittadini extracomunitari che aveva fatto ingresso nell'ordinamento grazie alla l. n. 39/1990.

²⁷ APS 1460, I Comm. Senato, in APS, X legislatura, Documenti, nn. 1460 e 1850-A.

²⁸ B. NASCIBENE, *Note introduttive II*, in AA.Vv., *Commentario alla legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza*, in T. BALLARINO, B. NASCIBENE, B. BAREL (a cura di), *Nuove leggi civili comm.*, cit., p. 9.

²⁹ In questo senso, si può rinviare a T. BALLARINO, *Note introduttive I*, in AA.Vv., *Commentario alla legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza*, in T. BALLARINO, B. NASCIBENE E B. BAREL (a cura di), *Nuove leggi civili comm.*, cit., p.

Per un altro verso, l'estensione della comunità nazionale avviene attraverso la conservazione della cittadinanza italiana da parte delle comunità residenti all'estero, per le quali la rinuncia allo *status civitatis* e la perdita dello stesso vengono ridotte alle sole ipotesi di comportamenti contrastanti con i doveri di fedeltà nei confronti dello Stato. La novella legislativa favorisce, inoltre, il riacquisto della cittadinanza italiana nei confronti di chi presta servizio militare, assume un pubblico impiego alle dipendenze dello Stato, di chi dichiara di voler riacquistare lo *status* e, entro un anno da tale dichiarazione, iscrive la residenza nel territorio italiano, oppure vi risiede da almeno un anno; riacquista la cittadinanza anche chi l'aveva perduta per non aver ottemperato all'intimazione di abbandonare l'impiego o la carica accettati, a condizione che abbia stabilito la residenza da almeno due anni sul territorio e che abbia rinunciato all'impiego o carica³⁰.

Deve concludersi, dunque, che la l. n. 91/1992 traccia una chiara scelta di politica legislativa tesa alla valorizzazione dei legami giuridici, sociali e culturali esistenti con le comunità italiane all'estero e, su un piano più generale, con quanti vantano uno *jus sanguinis*. Al contempo, la normativa si chiude alla più ampia categoria di stranieri di provenienza da paesi extracomunitari che non presentano particolari elementi di collegamento con il territorio nazionale, al di là del requisito della residenza, per i quali si inaspriscono i requisiti di accesso alla cittadinanza per naturalizzazione. L'art. 9, co.1, lett. f), l. n. 91/1992 disciplina, infatti, una fattispecie generale e residuale nella quale sono ricompresi gli stranieri che non versano in condizioni speciali a cui la stessa disposizione riconosce un ridotto periodo minimo di residenza legale.

3. Brevi considerazioni sulla denominazione dell'iniziativa referendaria dell'Ufficio centrale per il referendum

La Corte di cassazione ha ritenuto legittima l'iniziativa referenda-

5; B. NASCIMBENE, *Note introduttive II*, in AA.VV., *Commentario alla legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza*, in T. BALLARINO, B. NASCIMBENE E B. BAREL (a cura di), *Nuove leggi civili comm.*, cit., p. 9, per il quale l'art. 9, co.1, lett. f), l. n. 91/1992 si riferisce all'«ipotesi ordinaria di straniero non qualificato», da distinguere rispetto alle categorie speciali di stranieri.

³⁰ Art. 13, co. 1, l. n. 91/1992.

ria relativa alle disposizioni di cui all'art. 9, co. 1, lett. b) e f), della l. n. 91/1992. L'Ufficio centrale per il *referendum* ha quindi individuato l'oggetto della richiesta con la seguente denominazione: "Cittadinanza italiana: Dimezzamento da 10 a 5 anni dei tempi di residenza legale in Italia dello straniero maggiorenne extracomunitario per la richiesta di concessione della cittadinanza italiana". Rientra, infatti, tra le competenze dell'Ufficio centrale l'individuazione, sentiti i promotori, della denominazione della richiesta di referendum da riprodurre nella parte interna delle schede di votazione³¹.

La formulazione dell'oggetto della domanda abrogativa – come emerge dall'ordinanza qui in commento – diverge da quella proposta dai promotori dell'iniziativa, che originariamente recitava: "Cittadinanza italiana: abrogazione delle disposizioni che non permettono la concessione della cittadinanza italiana allo straniero maggiorenne non appartenente a uno Stato membro dell'Unione Europea dopo cinque anni di residenza legale nel territorio della Repubblica". L'interlocuzione con il Comitato promotore per il *referendum*, che aveva proposto una diversa formulazione in seguito alle osservazioni formulate dall'Ufficio centrale³², non ha tuttavia portato all'accoglimento della richiesta di denominazione. Si segnala, peraltro, che le ordinanze relative agli ulteriori cinque quesiti dichiarati legittimi non presentano analoghe discrepanze rispetto alle denominazioni proposte dai promotori delle iniziative referendarie³³.

L'Ufficio centrale ha evidenziato la necessità di rendere chiaro l'oggetto della domanda referendaria perché risulti «immediatamente e univocamente comprensibile ai cittadini aventi diritto a partecipare al referendum, a norma dell'art. 75 Cost., e porli, anche per tale aspetto, in condizione di esprimere un voto pienamente consapevole»³⁴. In tal senso, l'ultimo comma dell'art. 32 della l. n. 352/1970 è stato introdotto dall'art. 1 l. n. 173/1995 per rendere più chiare le richieste sottoposte a *referendum* abrogativo, garantendo un consapevole esercizio del diritto di voto in conformità con l'art. 48 Cost.

³¹ Art. 32, ultimo comma, l. n. 352/1970.

³² Si riporta di seguito la seconda proposta di denominazione dei promotori del quesito referendario: "Cittadinanza italiana: abrogazione delle disposizioni che non permettono la richiesta di concessione della cittadinanza italiana allo straniero maggiorenne extracomunitario dopo cinque anni di residenza legale in Italia".

³³ Cass., uff. centr. ref., ord. 12 dicembre 2024.

³⁴ Cass., uff. centr. ref., ord. 12 dicembre 2024.

Com'è noto, tuttavia, la denominazione dell'oggetto della domanda referendaria è «causa di gravi incertezze e confusioni»³⁵. La legge del 1970 non chiarisce, anzitutto, se la denominazione debba riferirsi alla richiesta referendaria o all'oggetto del *referendum*, con la conseguenza che, se si aderisse a questa seconda ipotesi, l'Ufficio centrale sarebbe chiamato a definire anche le finalità e gli effetti dell'iniziativa referendaria. Sebbene la formulazione dell'art. 32 della l. n. 352/1970 non fornisce elementi utili al fine di confermare l'una o l'altra opzione interpretativa³⁶, non si può fare a meno di notare come, nell'ordinanza qui considerata, l'Ufficio centrale, attraverso la denominazione della richiesta abrogativa, individui non solo l'oggetto, ma anche l'intento complessivo dell'operazione, che rispecchia la finalità manipolativa del quesito.

Si ritiene che tale decisione, con riferimento alla disponibilità della denominazione da parte dei comitati promotori, rappresenti un allontanamento dalla precedente giurisprudenza dell'Ufficio centrale³⁷, in larga parte della quale, a partire dalla ordinanza del 7 gennaio 1976 riguardante il *referendum* sull'aborto, la volontà dei promotori ha rilevato ai fini della denominazione dell'oggetto della iniziativa referendaria³⁸.

Tuttavia, muovendo da quanto sottolineato da autorevoli commentatori³⁹, per i quali il *referendum* abrogativo costituisce un atto normativo e, in quanto tale, non richiede «un'interpretazione rigorosamente

³⁵ M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 2005, p. 265.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Tra le pronunce contrarie di senso opposto a tale orientamento, si veda Cass., uff. centr. ref., ord. 18 dicembre 1996, per la quale la denominazione non deve «estendersi fino ad esplicitare quale sia l'assetto normativo che i promotori si ripromettono di conseguire».

³⁸ Sul punto, la giurisprudenza costituzionale non ha adottato un unico orientamento in materia: si veda, fra le molte, C. cost., sent. n. 16/1978, ove ha tenuto in considerazione l'intento soggettivo dei promotori del *referendum*; per una diversa interpretazione, si rinvia invece, per tutte, a C. cost., sent. n. 28/1981.

³⁹ Tra i commentatori che criticano l'interpretazione volontaristica del *referendum* abrogativo nella scelta della denominazione dell'oggetto dello stesso, si vedano R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano, 2000, p. 211; M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 269; per una diversa ricostruzione, si veda T.F. GIUPPONI, *I referendum, la Corte e il sistema politico. Riflessioni a partire dai quesiti sulla giustizia*, cit., p. 4.

volontaristica»⁴⁰, si può ritenere che le intenzioni di chi ha promosso l’iniziativa referendaria non rilevino ai fini dell’individuazione dell’oggetto del quesito referendario. Invero, tale orientamento era stato già affermato in occasione del *referendum* sulle droghe leggere del 1997, per il quale la Corte di Cassazione non aveva recepito la volontà dei promotori sulla denominazione del quesito referendario⁴¹.

Tale interpretazione sembra essere accolta, peraltro, anche dalla Corte costituzionale, che, nel verificare l’ammissibilità del quesito, ha chiarito come gli effetti della richiesta referendaria non siano soltanto quelli esplicitati dai promotori, ma «ciò che rileva alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte – è la finalità obiettivamente ricavabile dalla formulazione del quesito e dall’incidenza dello stesso sul quadro normativo di riferimento»⁴². A tal fine, la denominazione individuata dall’Ufficio centrale «esplicita il senso complessivo della richiesta referendaria, che è appunto quello di portare da dieci a cinque gli anni di residenza legale in Italia affinché il cittadino di uno Stato non appartenente all’UE possa presentare domanda di concessione della cittadinanza italiana»⁴³.

Per altro verso, nondimeno, non si può ignorare che, come nel caso di specie, la Corte, pur non essendo vincolata alla decisione dell’Ufficio centrale, fa spesso riferimento alla denominazione individuata dallo stesso per interpretare l’oggetto della domanda referendaria e per valutarne gli effetti, al fine di escludere l’esistenza di ragioni ostative all’ammissibilità del quesito.

Inoltre, la ricostruzione delle finalità della richiesta abrogativa, che avviene in un momento successivo rispetto all’iniziativa referendaria, rischia di incidere sulla corretta formazione della volontà del corpo elettorale, posto che tale denominazione sarà riprodotta sulla scheda di voto. A parere di chi scrive, infatti, la locuzione “dimezzamento”, in luogo di “abrogazione”, adottata invece dall’Ufficio centrale per gli altri cinque quesiti della tornata referendaria, suggerisce la natura

⁴⁰ M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 2005, p. 269.

⁴¹ P. CARNEVALE, *Nuove incertezze e problemi inediti per il referendum abrogativo*, in (a cura di) F. MODUGNO, G. ZAGREBELSKY, *Le tortuose vie dell’ammissibilità referendaria*, Torino, 2001, p. 41.

⁴² C. cost., sent. n. 11/2025.

⁴³ *Ibidem*.

manipolativa del quesito, su cui si tornerà più avanti, con il rischio di distorcere il «processo formativo della volontà popolare»⁴⁴.

4. La sentenza di ammissibilità della Corte costituzionale: l'inderminatezza dei criteri per valutare l'estraneità della normativa di risulta al contesto normativo

Come si è detto, con la sentenza n. 11/2025, la Corte costituzionale, «non ostandovi alcuna ragione di ordine costituzionale», dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* abrogativo in materia di cittadinanza per naturalizzazione.

L'oggetto della proposta referendaria non rientra, anzitutto, nelle materie che l'art. 75, co. 2, Cost. esclude dall'ambito materiale del *referendum*, e neppure nei limiti sostanziali che la giurisprudenza costituzionale ha individuato a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, per la quale esistono «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.».

La Corte, nel ragionamento proposto nella pronuncia, valuta, dunque, «il rispetto dei soli requisiti concernenti la formulazione del quesito» e si sofferma su tre diversi profili. In primo luogo, il giudice costituzionale individua la finalità «obbiettivamente ricavabile dalla formulazione del quesito e dall'incidenza dello stesso sul quadro normativo di riferimento» della richiesta referendaria, che, attraverso «l'abrogazione integrale di quest'ultima ipotesi (art. 9, comma 1, lettera f) e l'abrogazione delle sole parole “adottato da cittadino italiano” e “successivamente alla adozione” all'art. 9, comma 1, lettera b)», comporterebbe l'estensione del requisito dei cinque anni di residenza legale sul territorio nazionale per tutti gli stranieri maggiorenni con cittadinanza di uno Stato non appartenente all'Unione europea.

In secondo luogo, la Corte riconosce l'omogeneità, la chiarezza e l'univocità del quesito referendario, che si fonda su una matrice razionalmente unitaria⁴⁵. L'abrogazione delle due diverse disposizioni è atta

⁴⁴ M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 265.

⁴⁵ Sul punto, si veda, per tutte, C. cost., sent. n. 16/1978; per un commento alla pronuncia, si veda G. AZZARITI, *Il “modello” della sentenza n. 16 del 1978 e il carattere abrogativo dei referendum: un ritorno al futuro?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 5/2005.

ad ottenere una normativa di risulta che la Corte definisce come unitaria e funzionale⁴⁶, in grado di «sottoporre all'elettore una scelta – chiara, univoca e facilmente intellegibile – in ordine agli anni di residenza nel territorio della Repubblica necessari, per il maggiorenne cittadino di uno Stato non appartenente all'UE, per poter presentare domanda di concessione della cittadinanza italiana»⁴⁷. L'omogeneità, la chiarezza e l'univocità della richiesta referendaria sono ulteriormente confermati dalla mancata «modificazione *in peius* della posizione dello straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano» a cui sarebbe consentito, in caso di esito positivo del *referendum*, «di richiedere la concessione della cittadinanza dopo solo cinque anni di residenza sul territorio nazionale», a differenza di quanto previsto dall'attuale formulazione dell'art. 9, comma 1, lettera b) che consente la richiesta di acquisto della cittadinanza dopo cinque anni dall'adozione.

Infine, la Consulta rileva che il quesito, composto dalle due abrogazioni parziali, non presenta natura propositiva, ma mantiene unicamente una matrice abrogativa, propria dell'istituto referendario. Come già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, infatti, «la formulazione di quesiti che abbiano a oggetto singole parole o singole frasi, eventualmente anche prive di un autonomo significato normativo» non ne determina da sola la finalità propositiva, ma è altresì necessario, a tal fine, che al corpo elettorale sia proposta «una ablazione di contenuti normativi quanto una nuova norma direttamente costruita con una tecnica di tagli e cuciture», ovvero sia una «nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento, [...] del tutto estranea al contesto normativo»⁴⁸.

Il quesito supera, dunque, il *test* di manipolatività, in quanto non intende sostituire l'attuale disciplina «con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, che il quesito ed il corpo elettorale non possono creare né direttamente costruire» e neppure comporta uno «stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione».

⁴⁶ La prima decisione in cui la giurisprudenza costituzionale considera espressamente il requisito della omogeneità come funzionale rispetto alla chiarezza della domanda abrogativa da sottoporre al corpo elettorale è C. cost., sent. n. 16/1997, nella quale si ritiene che il «quesito referendario in esame non risponde a quel requisito di omogeneità che è funzionale all'imprescindibile chiarezza dell'operazione referendaria».

⁴⁷ C. cost., sent. n. 11/2025.

⁴⁸ C. cost., sent. n. 32/1993.

Prima di formulare alcune osservazioni sul profilo da ultimo trattato, si ritiene necessario ricostruire il perimetro di ammissibilità delle tecniche di manipolazione di disposizioni normative tracciato dalla giurisprudenza costituzionale.

Una simile analisi è resa complessa da un «giudizio che negli anni è parso sempre meno lineare e intelligibile»⁴⁹, la cui «imprevedibilità è massima»⁵⁰. Il significato di manipolatività non è mai stato individuato con precisione dalla Corte, che lo ha piuttosto legato alla struttura del quesito ovvero agli effetti dello stesso. Com'è noto, l'ammissibilità di quesiti referendari manipolativi è infatti da ricondursi ad un'espressa richiesta della giurisprudenza costituzionale in materia di leggi elettorali. La Corte, pur riconoscendo uno statuto del tutto peculiare ai soli quesiti elettorali, ha così inciso sulla natura abrogativa che aveva riconosciuto all'istituto referendario⁵¹. Il superamento del precedente orientamento⁵² era stato dapprima anticipato dalla sentenza n. 47 del 1991, con la quale la Corte costituzionale ha evidenziato che «la preclusione allora stabilita riguardava solamente il caso dell'abrogazione totale, l'unica ipotesi che avrebbe determinato inevitabilmente la paralisi di un organo elettivo, ma non escluse affatto la possibilità di un'abrogazione parziale di leggi elettorali per via referendaria»⁵³. Una

⁴⁹ E. OLIVITO, *Omogeneità. e manipolatività dei quesiti referendari nella giurisprudenza costituzionale*, in D. CHINNI, L. PACE (a cura di), *Il referendum abrogativo dopo la tornata del 2022*, Roma, 2024, p. 97.

⁵⁰ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2018, II ed., 2 voll., p. 393; in questo senso, si vedano anche M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, in *Trattato di Diritto costituzionale*, a cura di M. BENVENUTI, R. BIFULCO, Torino, 2024, vol. IV, p. 447; E. OLIVITO, *Omogeneità. e manipolatività dei quesiti referendari nella giurisprudenza costituzionale*, in D. CHINNI, L. PACE (a cura di), *Il referendum abrogativo dopo la tornata del 2022*, cit., pp. 77 ss.

⁵¹ Sugli effetti della giurisprudenza costituzionale in materia di leggi elettorali, si vedano M. RUOTOLO, *Referendum in materia elettorale e unitarietà della volontà popolare* in (a cura di) F. MODUGNO, G. ZAGREBELSKY, *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, Torino, 2001, p. 241; G. AZZARITI, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, 2000, 367 n. 5; G.M. SALERNO, *Alcune considerazioni in tema di effetti consequenziali del referendum di principio in materia elettorale*, in *Giur. It.*, 1996, IV, pp. 285 ss.

⁵² Cfr. C. cost., sent. n. 29/1987, che secondo V. BALDINI, *La variabile ammissibilità (stavolta, negata...) del referendum abrogativo "a valenza propositiva"*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2017, p. 8, si connota per «un'insuperabile ambiguità esegetica».

⁵³ A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2022, p. 131.

conferma, in tal senso, si ha avuta con la pronuncia del 1993 di ammissibilità della abrogazione parziale della legge elettorale del Senato a partire dalla quale la Corte ha superato ogni ostacolo alla proposizione di quesiti referendari manipolativi, ritenendo

di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo, se l'uso di questa tecnica è imposto dall'esigenza di "chiarezza, univocità e omogeneità del quesito" e di "una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative", sì da consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole⁵⁴.

Per questa strada, la giurisprudenza costituzionale successiva ha riconosciuto che i *referendum* elettorali «risultano essere intrinsecamente e inevitabilmente "manipolativi"»⁵⁵, così ammettendo la compatibilità di *referendum* ad effetto propositivo con la funzione dell'istituto referendario⁵⁶.

Il Giudice delle leggi ha poi tracciato un'ulteriore linea di confine tra lo «schema tipo dell'abrogazione "parziale"» e «l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione» volta ad «introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo»⁵⁷. Le seconde sono infatti inammissibili perché, attraverso una «"saldatura" tra due frammenti lessicali appartenenti a due norme completamente diverse»⁵⁸, contraddicono la logica meramente ablativa dell'istituto e adottano piuttosto finalità innovative e sostitutive delle norme. Non si tratterebbe più di un'abro-

⁵⁴ C. cost., sent. n. 32/1993.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Cfr. V. BALDINI, *La variabile ammissibilità (stavolta, negata...) del referendum abrogativo "a valenza propositiva"*, cit., p. 6; sul punto, E. OLIVITO, *Omogeneità e manipolatività dei quesiti referendari nella giurisprudenza costituzionale*, in D. CHINNI, L. PACE (a cura di), *Il referendum abrogativo dopo la tornata del 2022*, cit., p. 87, evidenza come le pronunce del giudice costituzionale in materia elettorale abbiano prodotto un effetto distorsivo della giurisprudenza sull'ammissibilità delle proposte di *referendum* abrogativo e, se, a tal fine, potrebbe ipotizzarsi di riconoscere ai quesiti elettorali uno statuto costituzionale particolare al fine di attenuare le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale in materia.

⁵⁷ C. cost., sent. n. 15/2008.

⁵⁸ *Ibidem*.

gazione “parziale”, in ragione del fatto per cui «non si propone tanto al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo, ma si propone piuttosto una nuova norma direttamente costruita»⁵⁹. Il controllo sulla manipolatività del quesito referendario si risolve, dunque, nella ricomposizione di «ciò che risulta dall’abrogazione per ricavarne una disciplina nuova e alternativa»⁶⁰.

Tale incerta linea di ammissibilità delle tecniche manipolative delle proposte referendarie, ulteriormente accentuata dal divieto di «manipolazione della struttura linguistica della disposizione»⁶¹, contribuisce a riservare al giudice costituzionale ampi spazi di discrezionalità nel valutare l’ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo⁶².

A tal riguardo, ad esempio, in una decisione della tornata referendaria del 2022, la Corte ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* abrogativo sulla partecipazione paritaria dei membri non togati alle deliberazioni dei Consigli giudiziari, la quale «pur utilizzando la tecnica del ritaglio di frammenti normativi e di singole parole, non contraddice la natura abrogativa dell’istituto», ma anzi si avvale di un’operazione «necessaria per consentire la riespansione di una compiuta disciplina già contenuta *in nuce* nel testo normativo, ma

⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁰ E. OLIVITO, *Omogeneità. e manipolatività dei quesiti referendari nella giurisprudenza costituzionale*, in D. CHINNI, L. PACE (a cura di), *Il referendum abrogativo dopo la tornata del 2022*, cit., p. 87.

⁶¹ C. cost., sent. n. 26/2017, per la quale è inammissibile la tecnica di manipolazione «ove a seguito di essa prenda vita un assetto normativo sostanzialmente nuovo. Ne discende che tale assetto, trovando un mero pretesto nel modo con cui certe norme sono state formulate sul piano lessicale, sarebbe da imputare direttamente alla volontà propositiva di creare diritto, manifestata dal corpo elettorale. In questo caso si realizzerebbe uno stravolgimento della natura e della funzione propria del referendum abrogativo»; per un commento alla pronuncia, si veda V. BALDINI, *La variabile ammissibilità (stavolta, negata...) del referendum abrogativo “a valenza propositiva”*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2017, pp. 1-9, per il quale «la Corte costituzionale, forse consapevole di un eccessivo sbilanciamento in avanti della sua linea di giurisprudenza, è tornata a considerare – questa volta, con esiti negativi- l’ammissibilità di proposte referendarie ad effetto unicamente propositivo».

⁶² R. CALVANO, *Il falso problema dei referendum manipolativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1997, pp. 324 ss.; E. OLIVITO, *Omogeneità. e manipolatività dei quesiti referendari nella giurisprudenza costituzionale*, in D. CHINNI, L. PACE (a cura di), *Il referendum abrogativo dopo la tornata del 2022*, cit., p. 91; M. DOGLIANI, *Intervento*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, 1998, p. 203; C. CARUSO, *la ragione referendaria e i suoi giudici*, in *Rivista Aic*, n. 1/2024, p. 123.

compresa per effetto dell'applicabilità delle disposizioni oggetto del referendum»⁶³.

In un'altra pronuncia della medesima stagione referendaria, invece, il giudice costituzionale ritiene non ammissibile il quesito in materia di responsabilità civile dei magistrati, che, «mediante il cosiddetto ritaglio in sede di referendum», operava una «manipolazione della struttura linguistica della disposizione», poiché a seguito di essa avrebbe preso vita

un assetto normativo sostanzialmente nuovo. [...] In questo caso si realizzerebbe uno stravolgimento della natura e della funzione propria del referendum abrogativo [...]. L'effetto abrogativo dell'istituto referendario può portare (come ha più volte portato nella storia repubblicana) anche a importanti sviluppi normativi, ma solo ove ciò derivi dalla riesplorazione di principi generali dell'ordinamento o di principi già contenuti nei testi sottoposti ad abrogazione parziale⁶⁴.

Tale pronuncia pone, com'è stato sostenuto da alcuni commentatori⁶⁵, due ordini di problemi che meritano attenzione anche ai fini dell'analisi della sentenza n. 11 del 2025 della Corte. Un primo elemento di problematicità origina anzitutto dall'indeterminatezza del perimetro tracciato dalla Corte al fine di circoscrivere gli effetti del referendum abrogativo entro il tessuto normativo su cui il quesito vuole incidere. In particolare, ci si è chiesti a quale sistema normativo il giudice costituzionale si riferisca nell'individuazione della soglia

⁶³ C. cost., sent. n. 59/2022; per un commento alla pronuncia, si veda T.F. GIUPPONI, *I referendum, la Corte e il sistema politico. Riflessioni a partire dai quesiti sulla giustizia*, cit., p. 11, per il quale occorre domandarsi quale debba essere il verso della riesplorazione delle norme residue e, in particolare, se il principio generale che regge la disciplina normativa ad oggetto del quesito referendario sia coerente con la normativa di risulta.

⁶⁴ C. cost., sent. n. 49/2022; per un commento alla pronuncia, si veda G. Ferri, *Il referendum sulla responsabilità civile dei magistrati: quali le vere ragioni dell'inammissibilità?*, in *Giur. cost.*, 2022, pp. 602-620.

⁶⁵ Sul punto, si vedano A. MORRONE, A. PUGIOTTO, *La Corte e i referendum giustiziati*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2000, p. 414; F. MEDICO, *La Corte costituzionale disattiva il plusvalore democratico del referendum*, cit., p. 542, per il quale «è come se per la Corte il perimetro delle scelte normative compiute dal legislatore assurgesse a norma interposta del giudizio di tipo binario che *de iure condito* dovrebbe svolgersi solo tra quesito e art. 75 Cost., ma che, *de facto*, si struttura in un giudizio di tipo ternario».

ammissibile di manipolatività del quesito referendario, se «l'ordinamento tutto, i combinati disposti, la legge incisa dal quesito, la singola disposizione?»⁶⁶.

In secondo luogo, la Corte torna nuovamente sul concetto di manipolazione e, a differenza della sentenza n. 13 del 1999, dove aveva escluso la natura propositiva del quesito che si serviva di un «criterio specificamente esistente (sia pure residuale) e rimasto in via di normale applicazione nella specifica parte di risulta della legge oggetto del referendum», nella pronuncia qui considerata aggiunge che il sistema normativo che formerà oggetto di riespansione a seguito dell'ablazione non deve rappresentare «la sola ipotesi eccezionale, e (necessariamente) derogatoria rispetto alla disciplina generale»⁶⁷. Il giudice costituzionale rileva, infatti, come le ipotesi, seppur eccezionali, di azione diretta nei confronti del magistrato previste dall'ordinamento giuridico non fossero peraltro più vigenti in ragione dell'abrogazione conseguente al *referendum* dichiarato ammissibile con la sentenza n. 26 del 1987⁶⁸. A tale abrogazione è poi conseguita una scelta di politica legislativa che ha voluto preservare lo statuto costituzionale della magistratura «con l'introduzione di “condizioni e limiti” alla responsabilità dei magistrati»⁶⁹.

Passando alla motivazione della sentenza di ammissibilità del quesito in materia di cittadinanza, sono tre le scelte argomentative che non convincono. Anzitutto, il giudice costituzionale evidenzia che la norma oggetto di riespansione «sarebbe pienamente in linea non solo con i principi», rinviando espressamente a quanto già affermato al riguardo nella sentenza n. 49 del 2022, «ma anche con le stesse regole già contenute nel testo legislativo sottoposto a parziale abrogazione, impiegando un criterio già utilizzato dal legislatore (sentenza n. 13 del 1999) e del quale non muterebbe i “tratti caratterizzanti”»⁷⁰. La Corte

⁶⁶ A. MORRONE, A. PUGIOTTO, *La Corte e i referendum giustiziati*, cit., p. 414.

⁶⁷ C. cost., sent. n. 49/2022, su cui si può vedere F. MEDICO, *La Corte costituzionale disattiva il plusvalore democratico del referendum*, cit., p. 543.

⁶⁸ Si tratta di un argomento che, in forma embrionale, può essere letto anche in C. cost., sent. n. 26/2017, ove il quesito referendario è stato dichiarato inammissibile poiché superava la soglia di manipolatività consentita, avendo come esito l'applicazione estensiva di una regola contenuta nella stessa disposizione ma riferita ad una diversa e peculiare fattispecie.

⁶⁹ C. cost., sent. n. 49/2022.

⁷⁰ C. cost., sent. n. 11/2025.

ricorda, infatti, che il requisito dei cinque anni di soggiorno legale è già necessario per gli stranieri maggiorenni adottati da cittadino italiano, gli apolidi e coloro che siano stati riconosciuti rifugiati che vogliono chiedere l'acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione. Il periodo di cinque anni di residenza legale, pertanto, è «cifra già utilizzata dal legislatore per le medesime esigenze»⁷¹.

A ben vedere, come si è già anticipato, la previsione di cui all'art. 9, co. 1, lett. f), l. n. 91/1992 dei dieci anni di residenza legale per la presentazione della domanda di cittadinanza da parte degli stranieri provenienti da paesi extracomunitari costituisce norma generale; invece, a tutti gli stranieri che presentano particolari «elementi di qualificazione o collegamento con la comunità nazionale»⁷² si applicano le singole categorie «speciali» di naturalizzazione a cui è riconosciuto un ridotto periodo minimo di residenza legale. Pertanto, la riespansione della norma speciale *ex art. 9, co. 1, lett. b)*, l. n. 91/1992, che attualmente disciplina l'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero maggiorenni adottato, comporterebbe l'estensione nei confronti di ogni straniero con cittadinanza di uno Stato non appartenente all'Unione europea di un requisito eccezionalmente riconosciuto ad una particolare categoria di richiedenti lo *status civitatis*.

Inoltre, l'esito del ritaglio di parole descritto parificherebbe il requisito temporale domandato allo straniero con cittadinanza di Stato extracomunitario con quello richiesto anche agli apolidi e ai titolari di *status* di rifugiato, per i quali il legislatore del 1992 aveva designato un trattamento di favore in ragione della condizione giuridica che li caratterizza.

Il secondo profilo che non si ritiene condivisibile attiene, invece, a quale sia il sistema normativo alla cui *ratio* deve rispondere la norma che si riespande in conseguenza dell'abrogazione parziale e a cui la Corte rinvia per verificare la soglia consentita di manipolatività del quesito. Non è chiaro, infatti, nella trama argomentativa della pronuncia, il riferimento alla permanenza del requisito temporale sulla residenza legale per lungo tempo nell'ordinamento giuridico italiano. A tal proposito, la Corte ricorda che il previgente art. 4, co. 1, della l.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² B. NASCIMBENE, *Note introduttive II*, in AA.VV., *Commentario alla legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza*, in T. BALLARINO, B. NASCIMBENE, B. BAREL (a cura di), *Nuove leggi civili comm.*, cit., p. 9.

n. 555 del 1912 prevedeva già i cinque anni di soggiorno legale come elemento necessario per ogni straniero al fine di poter richiedere la cittadinanza italiana. Il Giudice delle leggi sembra però dilatare temporalmente il tessuto normativo da cui estrapolare il criterio generale a cui ricondurre, al fine di ritenere ammissibile il quesito referendario, la norma oggetto di riespansione in seguito all'intervento ablativo.

Peraltro, come si è visto, il criterio a fondamento della normativa del 1992 è dato, oltre che da un diverso contesto giuridico, sociale e culturale, da una precisa scelta di politica legislativa che, da un lato, presenta una linea di continuità con la disciplina previgente rispetto alla prevalenza del criterio dello *jus sanguinis* nell'acquisto della cittadinanza, ma, dall'altro, differisce in relazione al grado di sfavore accordato ai cittadini extracomunitari. Il legislatore, infatti, ha inteso valorizzare i legami esistenti con le comunità italiane all'estero, prevenendo, invece, per la più ampia categoria di stranieri di provenienza da paesi extracomunitari, requisiti restrittivi di accesso alla cittadinanza per naturalizzazione.

Se è vero, dunque, che l'assetto normativo conseguente all'eventuale esito positivo del *referendum* non determinerebbe uno stravolgimento della natura della modalità di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, e dei profili procedurali per l'acquisto della stessa, non si può dubitare, per le ragioni sopra esposte, che tale nuova normativa sarebbe, invece, estranea all'originaria *ratio* della disposizione e, più in generale, del contesto normativo della l. n. 91/1992⁷³.

5. Alcune osservazioni conclusive

Se, da un lato, la ricostruzione del concetto di manipolatività nella giurisprudenza della Corte costituzionale sull'ammissibilità del *referendum* abrogativo non può non prendere le mosse dalla constatazione della imprevedibilità che la contraddistingue e, dunque, dalla difficoltà di scorgere trame argomentative rilevanti al fine di ricondurla ad unità; per contro, deve osservarsi, ancora una volta, la tendenza della

⁷³ Cfr. C. cost., sent. n. 11/2025, per la quale la combinazione delle due abrogazioni produrrebbe una normativa che «non sarebbe né del tutto estranea al contesto normativo, né determinerebbe uno «stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione»».

Corte a dilatare i criteri da essa individuati per limitare l'ammissibilità dei quesiti referendari.

Il Giudice delle leggi si serve, infatti, di un parametro individuato dalla precedente giurisprudenza costituzionale sulla manipolatività dei quesiti referendari per misurare la compatibilità della domanda abrogativa non solo con i principi che ispirano il tessuto normativo su cui incide il *referendum*, ma anche con le regole contenute nel testo legislativo sottoposto a parziale abrogazione, impiegando un criterio già utilizzato dal legislatore. Invero, è opportuno domandarsi quale criterio legislativo assuma nel giudizio di ammissibilità del *referendum* il ruolo di *tertium comparationis*, insieme al quesito referendario e all'art. 75 Cost. Se si adottasse la regola suggerita dalla Corte nella sentenza di inammissibilità del quesito in materia di responsabilità civile dei magistrati, per la quale, come si è detto, la norma oggetto di riespansione a seguito dell'intervento ablatorio non può costituire «la sola ipotesi eccezionale, e (necessariamente) derogatoria rispetto alla disciplina generale»⁷⁴, si dovrebbe ritenere che il criterio già utilizzato dal legislatore debba presentare natura generale, non potendo la richiesta abrogativa determinare l'estensione di una norma speciale. Per contro, tradendo un approccio *case by case*, la Corte riconosce che la normativa di risulta del quesito abrogativo in materia di cittadinanza non sarebbe né estranea al contesto normativo, né determinerebbe uno stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione, ma, al contempo, omette di verificare la natura generale della norma oggetto di riespansione. Sebbene, infatti, la sentenza n. 49 del 2022 sia menzionata nella trama argomentativa della pronuncia qui commentata, a dimostrazione di un'apparente continuità nella giurisprudenza costituzionale, la Corte ritiene poi ammissibile l'eventuale esito dell'ablazione, che comporterebbe l'estensione del requisito dei cinque anni di residenza legale per tutti i cittadini di paesi extracomunitari. Come si è visto, si tratterebbe di un effetto che, ad avviso di chi scrive, non risulta in linea con il criterio generale individuato dalla l. n. 91/1992 per l'acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione, per la quale, invece, i cinque anni di soggiorno legale per gli stranieri maggiorenni adottati costituiscono norma speciale.

Ancora una volta, inoltre, il giudizio di ammissibilità del *referendum* si trasforma in un giudizio anticipato di costituzionalità della

⁷⁴ C. cost., sent. n. 49/2022.

normativa di risulta attraverso l'utilizzo del parametro della ragionevolezza del quesito abrogativo, che, nel caso di specie, è applicato con riferimento al trattamento riservato ai cittadini extracomunitari e a chi, invece, è titolare dello *status civitatis* di uno Stato membro dell'Unione europea. La Corte osserva, infatti, che

neppure verrebbe meno la distinzione oggi prevista dal legislatore, sul piano del periodo di residenza legale necessario per poter richiedere la cittadinanza italiana, tra cittadini di uno Stato appartenente all'UE e cittadini di uno Stato non appartenente all'UE. I primi, difatti, continuerebbero a maturare il requisito trascorsi legalmente quattro anni nel territorio della Repubblica, secondo quanto previsto dall'art. 9, comma 1, lettera d)⁷⁵.

L'ingresso della tecnica argomentativa della ragionevolezza, propria del giudizio di costituzionalità, nell'ambito del sindacato di ammissibilità non costituisce un elemento di novità della giurisprudenza costituzionale, avendo trovato applicazione sin dalla sentenza n. 16/1978, ma rappresenta una costante della stessa. In un *obiter dictum* della pronuncia in commento, tuttavia, la Corte si preoccupa, in applicazione del principio di eguaglianza che rientra propriamente nello schema del giudizio di ragionevolezza, di precisare che i cittadini di Stati membri dell'UE godrebbero parimenti di un trattamento differenziato dai cittadini di Paesi extra-UE. A tal riguardo, si deve notare che tale momento argomentativo risulta superfluo non soltanto con riferimento alle valutazioni che la Corte è chiamata a svolgere nel giudizio di ammissibilità referendaria, ma anche per l'esame di ragionevolezza a cui sottopone gli effetti della domanda abrogativa. Dall'altro lato, la Corte omette altresì di considerare le ricadute in punto di eguaglianza dell'esito positivo dell'intervento ablativo su altre categorie di stranieri su cui inciderebbe il quesito, ossia gli apolidi e i titolari di *status* di rifugiato.

I percorsi argomentativi tracciati dalla Corte sembrano essere giustificati, invece, dall'intento di collocare le decisioni in sede di ammissibilità referendaria nell'ambito delle più ampie scelte operate dalla giurisprudenza costituzionale in materia di cittadinanza nel giudizio di costituzionalità. Gli ultimi sviluppi della giurisprudenza del Giudice delle leggi sembrano infatti attestare il progressivo superamento di

⁷⁵ C. cost., sent. n. 11/2025.

alcuni ostacoli imposti dalla vigente disciplina della cittadinanza italiana⁷⁶. Ne costituisce un esempio la recente sentenza n. 25 del 2025 della Corte costituzionale, nella quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, co. 1 della l. n. 91 del 1992, nella parte in cui non esonerava dalla prova della conoscenza della lingua italiana il richiedente affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da disabilità, attestate mediante certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica.

A chiusura di queste osservazioni sul giudizio di ammissibilità della proposta di *referendum* abrogativo, si ritiene opportuno ricavare, in ultima istanza, un bilancio più generale sulla disciplina sull'acquisto della cittadinanza italiana.

Le aspettative sociali sono state incanalate, come si è detto, nella domanda abrogativa qui in commento con l'esplicito fine, di fronte all'inerzia del Parlamento, di rimettere al corpo elettorale

la sua scelta su quale futuro assicurare al popolo italiano, mediante un voto su un aspetto della legge sulla cittadinanza (la riduzione della residenza legale a 5 anni) che favorisce anche la piena inclusione nel popolo italiano di tante persone che da molti anni contribuiscono alla crescita sociale, culturale ed economica del Paese in cui vivono pacificamente condividendone lingua e valori⁷⁷.

La volontà sottesa dei promotori di stimolare l'azione legislativa in materia ha comportato una strumentalizzazione, per la comprensione degli interessi generali in gioco da parte degli organi di governo, del *referendum* abrogativo, il quale è stato distolto dall'originaria vocazione oppositiva nei confronti di una deliberazione del legislatore⁷⁸.

⁷⁶ Si vedano, in tal senso, C. cost., sentt. n. 25/2025; 195/2022; 258/2017.

⁷⁷ P. BONETTI, *Referendum popolare abrogativo in materia di cittadinanza italiana*, 9 settembre 2024, su bit.ly/41Ghtnd.

⁷⁸ Per una configurazione del *referendum* abrogativo come stimolo all'intervento del legislatore, si vedano A. PIZZORUSSO, *Presupposti per una ricostruzione storica del referendum: i referendum di stimolo ed i referendum di rottura*, in AA.VV., *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Milano, 1978, pp. 157 ss.; F. LANCHESTER, *L'innovazione istituzionale forzata: il referendum abrogativo fra «stimolo» e «rottura»*, in F. LANCHESTER (a cura di), *I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione*, Roma, 1992, pp. 9 ss; sul depotenziamento della funzione di stimolo dell'istituto referendario da parte della giurisprudenza costituzionale, si veda C. CARUSO, *la ragione referendaria e i suoi giudici*, cit., p. 134, per il quale «la sterilizzazione per

Al di là di quanto si è appena detto sull'affidamento alla sede referendaria del compito di sollecitare l'azione legislativa, non si può fare a meno di notare come le aspettative sociali maturate dall'opinione pubblica meritino una diversa via di accesso all'interno dell'ordinamento giuridico, che si traduca in un ripensamento organico della disciplina sull'acquisto della cittadinanza.

Tale esigenza è emersa anche dalla promozione delle questioni di legittimità costituzionale da parte delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE del Tribunale di Bologna e del Tribunale di Firenze nei confronti dell'art. 1 della l. n. 91 del 1992, nella parte in cui consente l'acquisto della cittadinanza italiana, *iure sanguinis*, ai discendenti dei cittadini residenti all'estero, in assenza di alcun limite temporale⁷⁹. I giudici rimettenti hanno radicato il dubbio di costituzionalità sull'irragionevolezza della scelta del legislatore del 1992 di non valorizzare l'esigenza di assimilazione giuridica nella comunità statale di coloro che vengono considerati, effettivamente o potenzialmente, integrati nel tessuto sociopolitico e di riconoscere, invece, automaticamente il diritto all'acquisto della cittadinanza nei confronti di quanti vantino una connessione meramente formale con lo Stato italiano. Invero, nell'ordinanza di rimessione qui in commento, si evidenzia che tale regola sarebbe stata affermata già nella sentenza n. 87 del 1975 della Corte costituzionale, nella quale veniva giudicata costituzionalmente illegittima la scelta legislativa di non dare rilievo alla volontà della donna di conservare l'originaria cittadinanza italiana, salva poi la discrezionalità del legislatore di disciplinare le relative modalità di conservazione.

In pendenza della questione dinnanzi alla Corte costituzionale, inoltre, il legislatore è intervenuto con disposizioni urgenti volte a restringere l'ambito applicativo della disciplina di acquisto della citta-

via giurisprudenziale del *referendum* abrogativo impedisce allo stesso di giocare quel ruolo collaborativo e di stimolo» e non consente allo stesso di «ridurre lo scollamento tra l'ordinamento legislativo prodotto dalla democrazia rappresentativa e la partecipazione popolare diretta a rivendicare nuove e inevase aspettative sociali».

⁷⁹ Tribunale di Bologna, ord. n. 3080 del 26 novembre 2024; Tribunale di Firenze, ord. n. 4313 del 7 marzo 2025. Per un commento della prima ordinanza, si veda F. CORVAJA, *Quando i nodi vengono al pettine. Il riconoscimento della cittadinanza italiana iure sanguinis senza limiti, tra vincoli di diritto internazionale, condizionamenti europei e ordinamento costituzionale italiano*, in *Eurojus*, n. 1/2025, pp. 389-422.

dinanza italiana *iure sanguinis*⁸⁰. Tali misure sono state motivate dalla necessità di

evitare, nelle more dell'approvazione di una riforma organica delle disposizioni in materia di cittadinanza, un eccezionale e incontrollato afflusso di domande di riconoscimento della cittadinanza, tale da impedire l'ordinata funzionalità degli uffici consolari all'estero, dei comuni e degli uffici giudiziari⁸¹.

Tralasciando il riferimento all'approvazione di una riforma organica della materia, di cui non vi è traccia nei lavori parlamentari, risulta incontestabile l'intento del legislatore di incidere parzialmente sulla disciplina del 1992 al solo fine di prevenire l'incontrollata proposizione di domande di cittadinanza provenienti da comunità all'estero di discendenza italiana, richiedendo l'esistenza di un effettivo legame con la Repubblica come condizione di acquisto della cittadinanza italiana⁸².

Tali sviluppi testimoniano, in via conclusiva, l'urgenza di una riforma organica della disciplina sull'acquisto della cittadinanza, capace di riflettere compiutamente le istanze maturate a partire dalle trasformazioni del contesto sociale e giuridico, oramai non più delegabili ad interventi parziali, siano essi di matrice referendaria o legislativa.

* * *

ABSTRACT

⁸⁰ Per un'analisi delle problematiche connesse all'uso della decretazione d'urgenza per anticipare il contenuto delle modifiche proposte con disegno di legge, si vedano R. CALVANO, *Audizione I Commissione Affari costituzionali Senato della Repubblica*, 9 aprile 2025, su bit.ly/43n3Qc8, p. 2.; E. GROSSO, *Audizione I Commissione Affari costituzionali Senato della Repubblica*, 9 aprile 2025, su bit.ly/4mo6XcB, p. 8.

⁸¹ D.l. n. 36/2025.

⁸² Sul punto, si veda B. PEZZINI, *Secondo Costituzione: Ius scholae e referendum sulla cittadinanza*, 28 aprile 2025, su bit.ly/44KHS5o, per la quale «il disegno di legge ancora una volta orienta la cittadinanza su una comunità ripiegata al suo interno, la cui sola preoccupazione è di affiancare all'idea del legame di sangue – che si diluisce con il passare delle generazioni – un contatto minimo con il territorio».

ITA

Il lavoro prende in esame l'*iter* referendario che ha accompagnato il quesito parzialmente abrogativo della disciplina sull'acquisto della cittadinanza italiana nella recente tornata referendaria. L'inedita proposizione di un'iniziativa popolare di *referendum* abrogativo in materia di cittadinanza è stata seguita dalle decisioni, in commento nel presente articolo, dell'Ufficio centrale per il *referendum* e della Corte costituzionale, che ne hanno dichiarato rispettivamente la legittimità e l'ammissibilità. In tale contesto, si inseriscono anche gli ultimi sviluppi normativi e giurisprudenziali della disciplina sull'acquisto della cittadinanza.

EN

The work examines the *referendum* process that accompanied the question on the acquisition of Italian citizenship in the recent *referendum* round. The unprecedented proposition of a popular initiative for an abrogative *referendum* on citizenship is followed by a number of argumentative choices by the Central Referendum Office and the Constitutional Court, which declared its legitimacy and admissibility respectively. In this context, the latest legislative developments on citizenship regulations also fit in.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)