

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2025

Data: 6 maggio 2025

***Il referendum popolare abrogativo in materia di cittadinanza italiana:
ammissibilità e significato costituzionali****

di **Paolo Bonetti** – *Professore associato confermato di diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli studi di Milano-Bicocca*

TITLE: The popular abrogative referendum on Italian citizenship: admissibility and constitutional significance

ABSTRACT: L'articolo esamina il referendum popolare abrogativo in materia di cittadinanza italiana. Premesso che si tratta del primo referendum richiesto da un numero elevato di elettori con firme raccolte interamente in via telematica, si esaminano l'oggetto del referendum e la normativa di risulta per effetto dell'abrogazione referendaria, l'ammissibilità costituzionale del quesito referendario, gli effetti diretti e indiretti dell'abrogazione referendaria. Si osserva anche che l'abrogazione referendaria ripristina i cinque anni di residenza che erano già previsti nella legge italiana dal 1912 al 1992 e che è oggi prevista dagli Stati europei di più forte immigrazione. Si rileva anche l'inesistenza di norme internazionali ed europee ostative all'abrogazione referendaria. Si indicano i potenziali beneficiari degli effetti dell'abrogazione referendaria e gli effetti indiretti del referendum sui figli minori conviventi dei beneficiari. Rilevata la limitatezza del quesito referendario e l'arretratezza della legislazione italiana sulla cittadinanza si osserva, però, che il referendum abrogativo sulla cittadinanza italiana è il primo referendum in cui il corpo elettorale è chiamato a decidere su di sé e sul proprio futuro.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

The article examines the popular abrogative referendum on Italian citizenship. Given that this is the first referendum requested by a large number of voters with signatures collected entirely electronically, the subject of the referendum and the resulting legislation as a result of the referendum repeal are examined, the constitutional admissibility of the referendum question, the direct and indirect effects of the referendum repeal. It is also noted that the referendum repeal restores the five years of residence that were already provided for in Italian law from 1912 to 1992 and that is now provided for by the European states with the highest immigration rates. It is also noted that there are no international and European rules preventing the referendum repeal. The potential beneficiaries of the effects of the referendum repeal and the indirect effects of the referendum on the beneficiaries' minor cohabiting children are indicated. Given the limitations of the referendum question and the backwardness of Italian citizenship legislation, it should be noted that the abrogative referendum on Italian citizenship is the first referendum in which the electorate is called to decide on itself and its future.

KEYWORDS: referendum; cittadinanza; ammissibilità; nationality; citizenship; constitutional admissibility

SOMMARIO: 1. Premessa: il primo referendum richiesto da un numero elevato di elettori con firme raccolte interamente in via telematica. – 2. L'oggetto del referendum e la normativa di risulta per effetto dell'abrogazione referendaria. – 3. L'ammissibilità costituzionale del quesito referendario. – 4. Effetti diretti e indiretti dell'abrogazione referendaria in materia di cittadinanza italiana. – 5. L'abrogazione referendaria ripristina i cinque anni di residenza che erano già previsti nella legge italiana dal 1912 al 1992 e che è oggi prevista dagli Stati europei di più forte immigrazione. – 6. L'inesistenza di norme internazionali ed europee ostative all'abrogazione referendaria. – 7. I potenziali beneficiari degli effetti dell'abrogazione referendaria e gli effetti indiretti del referendum sui figli minori conviventi dei beneficiari. – 8. Limitatezza del quesito referendario e arretratezza della legislazione italiana sulla cittadinanza. – 9. Il referendum abrogativo sulla cittadinanza italiana è il primo referendum in cui il corpo elettorale è chiamato a decidere su di sé e sul proprio futuro.

1. Premessa: il primo referendum richiesto da un numero elevato di elettori con firme raccolte interamente in via telematica

L'8 e 9 giugno 2025 il corpo elettorale è chiamato a pronunciarsi su cinque referendum popolari abrogativi, tra cui quello in materia di cittadinanza italiana. Nella presente sede si analizzano l'oggetto, gli effetti diretti e indiretti dell'abrogazione referendaria e l'ammissibilità costituzionale del referendum pronunciata dalla Corte costituzionale con sent. n. 11/2025 e si riflette sui possibili significati costituzionali di questo referendum. Ovviamente gli spazi molto limitati consentiti per le presenti riflessioni permettono soltanto in piccola parte di dare conto della ricchezza dei dibattiti dottrinali sia sul giudizio di ammissibilità, sia sulla cittadinanza.

Preliminarmente occorre ricordare che il comitato promotore di questo referendum, sostenuto da 93 associazioni e da otto partiti politici, ha presentato il quesito pubblicato nella G.U. 5 settembre 2024, sul quale sono state raccolte 637.485 firme depositate il 30 settembre 2024, tutte effettuate con la nuova modalità telematica mediante la nuova piattaforma per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum e le iniziative popolari, attiva sull'apposito sito internet del Ministero della Giustizia, previa doverosa autenticazione di ogni elettore. Inoltre con ordinanza del 12 dicembre 2024 l'Ufficio centrale per il referendum della Corte suprema di Cassazione ha accertato la regolarità della raccolta delle firme, ha dichiarato legittimo il referendum e ne ha individuato il titolo.

2. L'oggetto del referendum e la normativa di risulta per effetto dell'abrogazione referendaria

*“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” - *Volete voi abrogare l'articolo 9, comma 1, lettera b), limitatamente alle parole " adottato da cittadino italiano" e "successivamente alla adozione" e lettera f) della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza?**

Questi sono il titolo e il testo del quesito del referendum popolare abrogativo decisi dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte suprema di Cassazione con ordinanza del 12 dicembre

2024. Peraltro, il titolo appare giuridicamente opinabile, perché menziona la figura dei “cittadini extracomunitari”, che è però figura ormai sprovvista di ogni fondamento giuridico dopo l’entrata in vigore dei trattati che hanno sostituito la Comunità europea con l’Unione europea.

Dal testo del quesito si ricava che esso chiede l’abrogazione di due distinte norme del medesimo comma 1 dell’art. 9 della legge n. 91/1992, che sono però inscindibilmente legate.

In primo luogo, si chiede di abrogare totalmente e in modo secco la lett. *f)* del comma 1 dell’art. 9 della legge n. 91/1992, che prevede i 10 anni di residenza legale quale presupposto per la concessione della cittadinanza italiana ai cittadini di Stati non appartenenti all’UE residenti in Italia.

In secondo luogo, il quesito interviene sul presupposto - previsto nella lett. *b)* del comma 1 dell’art. 9 della legge n. 91/1992 - dei 5 anni di residenza richiesta ai maggiorenni stranieri e chiede di abrogare, con la tecnica del ritaglio, la previsione che limita questo termine ai soli stranieri maggiorenni adottati da cittadini italiani e lo fa perciò decorrere dall’avvenuta adozione.

L’effetto congiunto, voluto dai promotori, derivante dalle due contestuali abrogazioni referendarie comporta l’estensione a tutti i maggiorenni stranieri di Stati non appartenenti alla UE del medesimo presupposto di 5 anni di residenza legale ininterrotta ai fini della concessione della cittadinanza italiana, che è già previsto in tre disposizioni della stessa legge n. 91/1992 e cioè non soltanto nell’ipotesi (oggetto di abrogazione referendaria parziale) concernente gli stranieri extraUE maggiorenni adottati da cittadino italiano (art. 9, comma 1, lett. *b)*), ma anche nelle ipotesi degli apolidi (art. 9, comma 1, lett. *e)*) e dei cittadini extraUE a cui l’Italia ha riconosciuto lo status di rifugiato (art. 16, comma 2).

3. L’ammissibilità costituzionale del quesito referendario

La sent. n. 11/2025 della Corte costituzionale dichiara costituzionalmente ammissibile il quesito referendario, perché non riguarda le leggi sottratte a referendum abrogativo dall’art. 75 Cost. e non ha le caratteristiche di inammissibilità costituzionale enunciate nella giurisprudenza costituzionale.

Si tratta infatti di un quesito che appare omogeneo (riguarda due disposizioni strettamente connesse tra di loro) e dotato di una matrice razionalmente unitaria che utilizza termini chiari e semplici, con riferimento a problemi affini e ben individuati. Chiari e univoci sono sia il quesito, sia

l'esito: chiarezza nella finalità unidirezionale dell'abrogazione e chiarezza nella struttura del quesito.

La legge oggetto del quesito appare una legge costituzionalmente necessaria, ma non riguarda una materia, la cui disciplina sia totalmente obbligatoria nell'esistenza o nel contenuto¹. Infatti la Costituzione presuppone implicitamente che vi sia una legge statale che definisca chi siano i cittadini (artt. 3, 4, 16, 17, 18, 26, 38, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 59, 84, 75, 102, 117, comma 2, lett. i), 135), anche per definire chi siano i non cittadini, menzionati negli artt. 10 e 117, e vieta qualsiasi privazione della cittadinanza per motivi politici (art. 22), ma non prescrive altri vincoli al legislatore circa i contenuti della disciplina della cittadinanza, né circa i presupposti e le procedure per l'acquisto della cittadinanza², né circa eventuali termini di residenza legale richiesti per l'acquisizione della cittadinanza, aspetti sui quali il legislatore ha uno spazio di discrezionalità ed è dunque ammissibile un'abrogazione parziale, senza che si produca l'effetto di privare totalmente di efficacia un principio o un organo costituzionale la cui esistenza è invece voluta e garantita dalla Costituzione³.

L'abrogazione referendaria peraltro comporta una normativa di risulta che è autoapplicativa e che appare idonea rispetto allo scopo perseguito dai promotori, che è quello di dimezzare il periodo di tempo per la concessione della cittadinanza italiana che può essere richiesta da adulti cittadini di Stati non appartenenti alla UE.

L'effetto abrogativo del referendum è l'abrogazione parziale di una disposizione normativa mediante una proposta all'elettore che non è estranea al sistema delle norme vigenti e che è ottenuta mediante una minima operazione di ritaglio sulle parole e che perciò non stravolge l'originaria *ratio* e la struttura delle disposizioni e non propone norme innovative.

Infatti, anche la sent. n. 11/2025 della Corte costituzionale riconosce che il quesito referendario proposto non può dirsi eccessivamente manipolatorio in quanto non introduce parti estranee al tessuto normativo, bensì si colloca nell'ambito del medesimo tessuto normativo, sia quello delle

¹ Come è noto, nella giurisprudenza costituzionale le leggi a contenuto costituzionalmente vincolato sono quelle ritenute la sola attuazione possibile delle norme costituzionali e dunque sono leggi «il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)» (Corte cost. sent. n. 16/1978) oppure quelle «la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione» (Corte cost. sent. 35/1997).

² Sul punto si vedano gli approfondimenti in A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Napoli, 2020, pp. 84-98.

³ Cfr. Corte cost. sent. nn. 45/2005 e 25/1981.

norme previgenti (appare ardita questa nozione di tessuto normativo che sembra riferirsi pure a norme abrogate), sia quello vigente della legge n. 91/1992 (in particolare nel comma 1 dell'art. 9) che disciplina la possibilità di concedere la cittadinanza italiana agli stranieri legalmente residenti nel territorio italiano (e che dimostrino il possesso della conoscenza della lingua italiana di livello A1) e si limita ad estendere a tutti gli stranieri adulti che sono cittadini di Stati non appartenenti alla UE la portata di una disposizione – quella sui 5 anni di residenza legale - che è già prevista per alcune categorie di stranieri dalla medesima legge n. 91/1992 (i maggiorenni adottati da cittadini italiani e i titolari di status di rifugiato riconosciuto dall'Italia).

L'abrogazione richiesta ha pertanto i requisiti che la Corte costituzionale ha già dichiarato ammissibili e non può essere assimilata a quei referendum che hanno invece le caratteristiche altamente manipolative dichiarate inammissibili dalla giurisprudenza costituzionale.

Infatti, la sent. n. 11/2025 si segnala perché con chiarezza ribadisce in modo forse più chiaro e definitivo che nel passato che i referendum manipolativi non sono inammissibili, ma che la giurisprudenza costituzionale distingue fra i referendum manipolativi che sono dichiarati ammissibili e i referendum eccessivamente manipolativi che sono dichiarati inammissibili⁴ e rinviene il discrimine tra ammissibilità e inammissibilità negli effetti delle operazioni di ritaglio dei promotori: il quesito manipolativo è ammissibile allorché dall'abrogazione referendaria segua l'espansione di una normativa già esistente all'interno della legislazione oggetto del quesito o, più in generale, dell'ordinamento giuridico, mentre il quesito è ritenuto inammissibile allorché l'abrogazione referendaria determini la creazione di una normativa del tutto nuova⁵.

In effetti, il quesito referendario proposto non sostituisce la disciplina vigente con un'altra assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, trasformando l'abrogazione in legislazione positiva (sent. n. 36/1997), ma prevede contestualmente sia un'abrogazione secca di una

⁴ Si sono pronunciate per l'ammissibilità la sent. 28 gennaio 1999, n. 13 (abolizione del voto di lista per l'attribuzione con metodo proporzionale del 25% dei seggi della Camera dei deputati), la sent. 7 febbraio 2000, n. 33 (relativa all'ammissibilità di nuovo, identico quesito referendario concernente l'abrogazione del voto di lista per l'attribuzione con metodo proporzionale del 25% dei seggi) e 7 febbraio 2000, n. 34 (sulla disciplina delle elezioni dei componenti magistrati del Consiglio superiore della magistratura). Si sono pronunciate per l'inammissibilità le sentt. nn. 38/2000 (responsabilità civile dei magistrati), 50/2000 (termini massimi di custodia cautelare), 43/2003 (inceneritori di rifiuti speciali), 46/2003 (sicurezza alimentare), 13/2012 (legge elettorale di Camera e Senato), 5/2015 (organizzazione uffici giudiziari), 26/2017 (licenziamenti individuali illegittimi) e n. 10/2020 (legge elettorale di Camera e Senato).

⁵ Così G. BERGONZINI, *Il referendum abrogativo come strumento per disporre diversamente (a margine di Corte cost. 31 gennaio 2020, n.10)*, in *Federalismi.it*, n. 16/2020, 8, a cui si rinvia per altri riferimenti dottrinali.

disposizione normativa (l'art. 9, comma 1, lett. *f*) della legge n. 91/1992), sia un'abrogazione parziale con la tecnica del ritaglio di un'altra disposizione normativa (l'art. 9, comma 1, lett. *b*) della legge n. 91/1992) e così utilizza i criteri già esistenti nella legge vigente (sent. n. 15/2008), in quanto la stessa legge n. 91/1992 prevede già lo stesso limite dei 5 anni nelle tre ipotesi sopra indicate.

L'orientamento espresso dalla Corte costituzionale nella sent. n. 26/2017 sull'inammissibilità dei quesiti referendari altamente manipolativi non è perciò pertinente al quesito referendario proposto, perché quella sentenza si riferiva ad un lungo quesito che era altamente manipolativo e che con moltissimi ritagli voleva ottenere una normativa di risulta contenente nuove disposizioni normative che apparivano del tutto estranee al tessuto normativo. Invece il quesito referendario sulla concessione della cittadinanza interviene soltanto sulla misura degli anni di residenza richiesti per i maggiorenni cittadini di Stati non appartenenti alla UE e a tal fine rende applicabile a tutti costoro il termine di cinque anni che è già previsto dalla stessa legge vigente sia per i maggiorenni adottati da cittadino italiano, sia per chi abbia lo status di rifugiato, sia per chi abbia lo status di apolide.

In effetti, la stessa sent. n. 26/2017 già chiarì che in ogni quesito referendario la tecnica del ritaglio “risolvendosi anch'essa in una abrogazione parziale della legge, non è di per sé causa di inammissibilità del quesito (*ex plurimis*, sentenza n. 28 del 2011), e anzi si rende a volte necessaria per consentire la riesplorazione di una compiuta disciplina già contenuta *in nuce* nel tessuto normativo, ma compressa per effetto dell'applicabilità delle disposizioni oggetto del referendum (sentenze n. 16 e n. 15 del 2008, n. 34 e n. 33 del 2000, n. 13 del 1999)” e che la manipolazione richiesta non è inammissibile allorché “è diretta a sottrarre dall'ordinamento un certo contenuto normativo, affinché venga sostituito con ciò che residua in seguito all'abrogazione e che, in difetto di quel contenuto, il legislatore ha predisposto perché abbia applicazione al fine di regolare la fattispecie.”.

Nell'art. 9, comma 1, lett. *b*) della legge n. 91/1992 si indica infatti uno dei presupposti per la concessione della cittadinanza italiana ai cittadini di Stati non appartenenti all'UE che siano maggiorenni, individuandolo nella residenza legale protratta per un periodo di tempo, che è indicato in cinque anni soltanto per gli adottati da maggiorenni da parte di cittadino italiano.

Nel tessuto normativo della legge n. 91/1992 il limite di almeno 5 anni di residenza legale nel territorio italiano ai fini della concessione della cittadinanza italiana agli adulti è infatti già previsto per i cittadini degli Stati non appartenenti all'UE, ma soltanto per le categorie (limitate) degli

adottati da cittadino e dei rifugiati riconosciuti in Italia. Vi è poi la categoria degli stranieri (inclusi i cittadini extraUE) discendenti da italiani o da chi abbia perduto la cittadinanza italiana, per i quali si richiedono soltanto tre anni di residenza.

Perciò mediante l'abrogazione referendaria dell'applicabilità del termine dei cinque anni ai soli adottati da cittadini si ottiene l'espansione a tutti i cittadini di Stati extraUE di quel medesimo presupposto di almeno cinque anni di residenza legale nel territorio italiano, che è già previsto dal legislatore per la concessione della cittadinanza italiana alle categorie di cittadini extraUE sopra indicati.

La limitazione del periodo di residenza legale ad almeno cinque anni a sole due categorie non può dirsi ragionevole come se sia davvero strettamente collegato a situazioni soggettive particolari o alle specificità delle due categorie a cui si riferisce (status di rifugiato e adottati adulti da cittadino), poiché in realtà queste due categorie sono individuate dal legislatore del 1992 in modo del tutto arbitrario e non sono fondate su alcun preciso obbligo internazionale o costituzionale.

Infatti, come si approfondirà meglio più oltre, non può considerarsi un obbligo internazionale il mero *favor* per l'acquisto della cittadinanza di rifugiati e di apolidi previsto dalle convenzioni internazionali vigenti ed anzi per effetto dell'abrogazione referendaria coloro che abbiano lo status di rifugiato o di apolide potranno chiedere la concessione della cittadinanza italiana in tempi ancor più celeri, perché un periodo di almeno cinque anni di residenza legale nel territorio italiano è senz'altro inferiore al periodo di almeno cinque anni dal riconoscimento dello status di rifugiato o di apolide da parte dell'Italia, potendosi conteggiare nel periodo di residenza legale anche il periodo di esame amministrativo e giudiziario della domanda di riconoscimento dello status.

Analogamente il legislatore del 1992 non aveva alcun particolare motivo ragionevole per ritenere preferibile di mantenere ai soli maggiorenni adottati da cittadini il termine di cinque anni di residenza legale ai fini della concessione della cittadinanza, termine che invece fin dal 1912 era previsto per tutti gli stranieri, e per prevedere invece da quel momento in poi una discriminazione col raddoppio a dieci anni di quel medesimo termine.

Occorre invece rilevare che il legislatore del 1992 ha individuato in modo opinabile queste tre ipotesi (rifugiati, apolidi e adottati adulti da italiani) forse per rendere meno appariscenti e discriminatori gli effetti della sua irragionevole scelta di modificare proprio quel requisito generale dei 5 anni che era in vigore dal 1912, per portarlo a 10 anni per i soli cittadini di Stati non appartenenti all'UE.

Il fatto che il trattamento differenziato rispetto agli altri stranieri extraUE riservato dalla legge vigente ai rifugiati e agli adottati da cittadini italiani possa essere in qualche modo ricondotto a considerazioni di maggior favore per tali categorie introdotte nella legislazione soltanto nel 1992 rispetto al previgente termine generale di cinque anni e alla contestuale scelta opinabile del legislatore del 1992 di raddoppiare tale termine a 10 anni per tutti gli altri cittadini extraUE consente dunque al legislatore referendario di dissentire con questa differenziazione irragionevole introdotta nel 1992 al previgente termine generale di cinque anni che fu in vigore per 80 anni nella legislazione italiana e di ricondurre il termine a quel medesimo periodo di cinque anni, uguale per tutti, ma tuttora mantenuto per alcune categorie di stranieri extraUE e rinvenibile nell'ambito del medesimo tessuto normativo, sia nell'art. 9, comma 1, lett. b), sia nell'art. 16, comma 2.

Dunque, l'esito dell'abrogazione referendaria non può dirsi affatto casuale, cioè non è determinato - come invece accadde nel referendum che fu dichiarato inammissibile nella sent. n. 26/2017 - «grazie alla fortuita compresenza nella disposizione di indicazioni numeriche sfruttabili mediante il ritaglio», bensì è formulato in modo da produrre come effetto esplicito sia l'abrogazione del raddoppio del termine da 5 a 10 anni operato dal legislatore del 1992, sia, per esplicitare l'esito normativo della domanda e chiarire ancor meglio la determinazione in positivo della regola residuale, il contestuale ripristino di quel medesimo termine di cinque anni che era in vigore fino al 1992 e che il legislatore non fece scomparire, ma limitò e che mantiene nell'art. 9, comma 1 della legge n. 91/1992 per gli stranieri adulti adottati da cittadini, oltre che per gli apolidi e, nell'art. 16, comma 2, per i titolari di status di rifugiato riconosciuto dall'Italia.

Si tratta quindi di un quesito non propositivo, ma correttivo delle scelte del legislatore rappresentativo, il che è conforme alla natura costituzionale del referendum abrogativo⁶. Infatti, esso non mira a introdurre nuove scelte di fondo rispetto a quelle generali e comuni previste dal legislatore del 1992 e dalle successive modifiche legislative, che restano intatte, ossia:

- a) la natura concessoria dell'ipotesi di acquisto della cittadinanza, prevista all'art. 9, comma 1;
- b) la disciplina della procedura (che in base all'art. 9, comma 1 consiste in una domanda al Presidente della Repubblica, inviata al Ministro dell'interno, sulla quale occorre il parere

⁶ Sul referendum abrogativo quale opportuno correttivo del sistema rappresentativo, cfr. A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale: contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, 1994, p. 225. La scelta originaria dei costituenti di inserire il solo referendum abrogativo, e non anche quello propositivo, si fa risalire al «rifiuto dell'iniziativa popolare nella sua pienezza», M. LUCIANI, Art. 75, in *Commentario della Costituzione*, diretto da G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005, p. 654 ss.

obbligatorio del Consiglio di Stato), delle condizioni e della durata del procedimento amministrativo sull'istanza di concessione (che resta di ventiquattro mesi, prorogabili a trentasei mesi, come previsto dall'art. 9-bis della legge n. 91/1992) e dei suoi effetti, che si devono sempre perfezionare con il giuramento da prestarsi entro sei mesi dal decreto di concessione (art. 10);

c) i presupposti generali di questa concessione, che sono la residenza legale ininterrotta nel territorio della Repubblica per un periodo minimo indicato dalla legge stessa (art. 9, comma 1) e il possesso, da parte dell'interessato, di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER) (art. 10-bis della legge n. 91/1992), oltre ai numerosi ulteriori requisiti accertati dalla giurisprudenza;

d) i destinatari di queste ipotesi di concessione (persone maggiorenni);

e) la previsione di termini più favorevoli: 4 anni per i cittadini di Stati membri della UE e di 3 anni per i discendenti di italiani;

f) il medesimo termine di cinque anni previsto per gli apolidi (che ai sensi dell'art. 16 della stessa legge n. 91/1992 resta identico anche per i rifugiati).

Dunque, soltanto la misura della durata della residenza richiesta ai maggiorenni cittadini di Stati non appartenenti all'UE è diversa, tra quella scelta dal legislatore del 1992 (10 anni) e quella derivante dall'abrogazione referendaria (5 anni), la quale costituisce una delle due opzioni già indicate dal legislatore del 1992 per la concessione della cittadinanza italiana ai maggiorenni extraUE e non è quindi affatto nuova o estranea allo stesso tessuto normativo che, come sopra richiamato, già la prevede, in quanto il medesimo termine di 5 anni è previsto per due categorie di maggiorenni cittadini di Stati non appartenenti all'UE (rifugiati riconosciuti in Italia e adulti adottati da cittadini italiani).

Del resto, la legge n. 91/1992 non prevede una vera e propria norma generale di chiusura, di carattere generale, circa la durata minima del periodo di residenza legale nel territorio italiano ai fini della concessione della cittadinanza italiana, bensì quattro diverse durate: a) tre anni per gli stranieri (UE ed extraUE) che siano discendenti di cittadino italiano o che abbiano perduto la cittadinanza italiana (e in teoria si tratta di milioni di oriundi d'Italia); b) quattro anni per i cittadini di Stati membri dell'UE (che sono circa un terzo degli stranieri presenti in Italia); c) cinque anni per i cittadini di Stati extraUE che siano stati adottati da adulti da cittadino italiano o che abbiano ottenuto in Italia il riconoscimento dello status di rifugiato e per gli apolidi; d) dieci anni per cittadini di Stati extraUE che non abbiano le caratteristiche indicate sub a) o sub c).

L'abrogazione referendaria totale della previsione indicata nell'art. 9, comma 1, lett. f), congiunta con l'abrogazione referendaria parziale della previsione indicata nell'art. 9, comma 1, lett. b) comporta dunque l'estensione a tutti i maggiorenni cittadini di Stati non appartenenti alla UE del termine di 5 anni, attualmente limitato ai soli maggiorenni stranieri adottati da cittadini italiani e ai titolari di status di rifugiato, oltre che agli apolidi.

Così l'abrogazione referendaria ha per oggetto soltanto alcuni contenuti della disciplina della concessione della cittadinanza italiana e non ne abroga la natura concessoria, ma soltanto alcuni dei presupposti temporali per tale concessione: da un lato sopprime il termine di 10 anni di residenza legale previsto per i cittadini di Stati non appartenenti all'UE (art. 9, comma 1, lett. f) della legge n. 91/1992); dall'altro riepande un contenuto normativo già compiutamente delineato (il presupposto dei cittadini di Stati non appartenenti all'UE che sono adulti e che risiedono legalmente da almeno 5 anni sul territorio dello Stato) che a legislazione vigente è limitato e compreso nel medesimo art. 9, comma 1 alla lett. b) della legge n. 91/1992 ai soli adottati da cittadini italiani.

La nuova statuizione normativa che è l'effetto dell'abrogazione referendaria non può dirsi perciò «estranea al contesto normativo» (sentenza n. 36 del 1997), ma “segna l'espansione di una scelta legislativa dettata per regolare la fattispecie come conseguenza connaturata all'abrogazione” (sent. n. 26/2017).

L'abrogazione referendaria non manipola la natura concessoria di questa modalità di acquisto della cittadinanza prevista dall'art. 9 della legge n. 91/1992, né introduce nuovi requisiti oggettivi o soggettivi per tale concessione che non siano già previsti dalla medesima disposizione legislativa; essa mira, invece, a superare la scelta del legislatore di prevedere una differenziazione irragionevolmente eccessiva di 10 anni per la residenza di cittadini di Stati non appartenenti all'UE, riportandola ad una misura più ragionevole, quella dei 5 anni, già prevista soltanto per alcune categorie di cittadini di Stati non appartenenti all'UE (i titolari di status di rifugiato e gli adottati da cittadini italiani).

Questa minima manipolazione appare altresì indispensabile per rendere chiaro ed autoapplicativo l'esito dell'abrogazione referendaria. Infatti, la necessaria chiarezza e univocità che la giurisprudenza costituzionale esige a tutela della sovranità popolare⁷ si accentua proprio quando l'abrogazione parziale viene perseguita mediante la soppressione nel testo normativo di singole

⁷ Cfr. Corte cost. sent. n. 10/2020, n. 43/2003, n. 34/1997, n. 1/1995 e n. 347/1991.

parole o frasi, perché «si accentua l'esigenza di garantire al popolo, nell'esercizio del suo potere sovrano, la possibilità di una scelta chiara» (sent. n. 39/1997).

Perciò, analogamente a quanto affermò la giurisprudenza costituzionale a proposito dei quesiti abrogativi parziali sulle leggi elettorali, il solo modo per i proponenti di ottenere con referendum popolare l'abrogazione parziale (consentita dall'art. 75 Cost.) del presupposto dei 10 anni e di rendere l'effetto abrogativo applicabile a tutti i cittadini di Stati non appartenenti alla UE (diversi dai titolari dello status di rifugiato), è proprio quello di abrogare non soltanto la disposizione che prevede i 10 anni, ma anche quella parte della disposizione che circoscrive il limite dei 5 anni ai soli maggiorenni adottati da italiani.

Infatti, un quesito recante la sola abrogazione referendaria del termine dei 10 anni di residenza legale, senza la contestuale e ulteriore abrogazione parziale della norma che prevede i 5 anni solo per i maggiorenni adottati da cittadino italiano avrebbe prodotto, in caso di esito favorevole, un risultato paradossale (del tutto controproducente e opposto all'intento dei promotori): la normativa di risulta avrebbe impedito a tutti i cittadini di Stati non appartenenti all'UE, inclusi gli adottati da cittadino italiano, di chiedere ed ottenere la concessione della cittadinanza italiana, salvo coloro che abbiano ottenuto in Italia il riconoscimento dello status di rifugiato, ai quali si continua ad applicare l'equiparazione agli apolidi, prevista dall'art. 16, comma 2, della legge n. 91/1992.

Altrimenti, si dovrebbe irragionevolmente concludere che l'abrogazione referendaria della possibilità di ottenere la cittadinanza italiana dopo 10 anni di residenza legale da parte di cittadini extra UE sia ammissibile solo qualora si tratti di una abrogazione "secca" di tale sola possibilità, senza alcuna ulteriore manipolazione con la tecnica del ritaglio; il che comporterebbe l'effetto — non voluto dai promotori — di escludere qualsiasi possibilità di concessione della cittadinanza agli extra UE, salvo nei casi sopra richiamati (adozione o status di rifugiato), con la conseguenza di rendere inammissibile qualsiasi tentativo di abrogazione referendaria volta a ridurre il termine di 10 anni.

4. Effetti diretti e indiretti dell'abrogazione referendaria in materia di cittadinanza italiana

Il quesito referendario produce come effetto diretto e immediato l'introduzione di un termine generale di cinque anni di residenza ai fini della presentazione della domanda di concessione della cittadinanza italiana, mediante l'abrogazione della norma introdotta nel 1992 che ha soppresso il previgente limite generale di cinque anni, mantenendolo soltanto alcune categorie e innalzandolo a 10 anni per i soli cittadini di Stati extraUe. In tal senso, l'abrogazione referendaria mira a cancellare la scelta del legislatore del 1992 di aumentare a 10 anni il termine e contestualmente ripristinare il medesimo termine generale di cinque anni previgente al 1992 (senza però intaccare i termini più favorevoli già previsti per i cittadini degli Stati membri della UE e per gli ex italiani o discendenti di italiani). Non si tratta, quindi, di introdurre il termine di cinque anni soltanto sulla base della sua presenza nel testo dell'art. 9, lett. b), ma di estenderlo a carattere generale.

Inoltre, l'abrogazione referendaria non renderà incerto o impossibile l'accesso alla cittadinanza per i cittadini extraUE residenti da lungo tempo, ma semmai ne accelererà i tempi.

Infine, l'abrogazione referendaria che consentirà la concessione della cittadinanza ai maggiorenni cittadini extraUE dopo 5 anni di residenza regolare ininterrotta non toglierà certo ai minori la possibilità di divenire cittadini italiani.

Per effetto dell'abrogazione referendaria il nuovo art. 9, comma 1, lett. b) n. 91/1992 prescriverà due condizioni per ottenere la cittadinanza: la maggiore età dello straniero e la sua permanenza nel territorio nazionale per almeno 5 anni. In questo modo, però, non viene certo meno alcuna presunta facoltà che sarebbe oggi permessa dall'art. 9 vigente, cioè quella di un minore straniero di ottenere la cittadinanza ben prima della maggiore età, con soli dieci anni di residenza legale.

In primo luogo infatti l'acquisto della cittadinanza ai minori è già ampiamente prevista dalla legge n. 91/1992 non già a titolo di concessione su domanda, ai sensi dell'art. 9, bensì in numerose ipotesi di acquisto di diritto e cioè sia per nascita nei casi previsti dall'art. 1 legge n. 91/1992, sia per adozione da parte di italiano (art. 2), sia per riconoscimento della genitorialità di un italiano (art. 3), sia in caso di acquisto o riacquisto della cittadinanza da parte del genitore convivente col minore in Italia (art. 14), oltre che un anno dopo dal compimento della maggiore età dopo nascita in Italia e 18 anni di residenza regolare ininterrotta (art. 4, comma 2).

In secondo luogo, la richiesta della concessione della cittadinanza ai sensi dell'art. 9, comma 1 legge n. 91/1992 non è stata mai presentata da minori di età, perché è considerata atto personalissimo e perciò la legge italiana non consente a chi esercita la responsabilità genitoriale di sostituirsi al minore nella presentazione della richiesta di concessione e del resto ben difficilmente un minore riuscirebbe a firmare validamente la domanda, a pagare il contributo di 250 Euro e soprattutto a dimostrare il possesso di tutti i requisiti, con particolare riguardo per quelli di disponibilità di reddito e di pagamento dei tributi.

Come sopra richiamato, il quesito referendario riguarda una modalità di acquisto della cittadinanza, quella prevista dall'art. 9, comma 1 della legge n. 91/1992, che rimane di natura concessoria, che continua a fondarsi sulla lunga residenza dello straniero maggiorenne che ha un forte radicamento sociale, una stabilità economica ed è incensurato dal punto di vista penale.

Anche dopo l'abrogazione, il procedimento di concessione della cittadinanza ai sensi dell'art. 9 continuerà a essere disciplinato dalla legge n. 91/1992, dai regolamenti attuativi (d.P.R. 572/1993 e 362/1994), nonché dai requisiti ulteriori individuati dalla giurisprudenza e dalla prassi amministrativa, benché alcuni di questi ultimi siano criticati per mancanza di copertura normativa chiara e per l'eccesso di discrezionalità amministrativa⁸.

L'effetto dell'abrogazione non sarà quindi l'automatismo nell'acquisizione della cittadinanza dopo cinque anni di residenza, ma solo l'accorciamento del termine per l'avvio del procedimento, che resta subordinato a una domanda individuale e a un procedimento complesso. È prevedibile che alcuni stranieri decidano comunque di non presentare domanda, per esempio a causa del divieto di doppia cittadinanza nel Paese di origine.

Pertanto ogni straniero dovrà comunque presentare un'apposita domanda al Ministero dell'interno, corredata di tutta la documentazione oggi richiesta nelle norme legislative e regolamentari, nelle prassi e nella giurisprudenza (ininterrotta iscrizione anagrafica nelle liste della popolazione residente, possesso di un titolo di soggiorno in corso di validità, dimostrazione della conoscenza della lingua italiana di livello B1, inesistenza di reati o di procedimenti penali ostativi, dimostrazione che il richiedente dispone negli anni precedenti di un reddito piuttosto elevato e che ha adempiuto ai suoi obblighi tributari e contributivi). L'esame della domanda, la verifica

⁸ Sul punto si condividono le osservazioni critiche di C. CUDIA, *Acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e questioni di giurisdizione: alla ricerca della legalità sopita*, in *Dir. imm. citt.*, n. 2/2022.

dell'inesistenza di pericoli per la sicurezza della Repubblica e l'accoglimento della domanda rimangono molto discrezionali da parte del Ministero dell'interno a seguito di un procedimento amministrativo molto lungo (dai 2 ai 3 anni, come prevede l'art. 9-ter legge n. 91/1992), a cui occorre aggiungere i tempi per il giuramento da effettuarsi entro i successivi 6 mesi alla concessione della cittadinanza (art. 10 legge n. 91/1992).

L'unico effetto automatico dell'abrogazione referendaria sarà quindi quello di consentire la concessione della cittadinanza italiana ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea che ne abbiano fatto domanda non più dopo circa 13 anni, ma dopo almeno 8 anni dalla sua presentazione, tenendo conto dei 3 anni necessari per completare il procedimento amministrativo e il giuramento.

Occorre peraltro ricordare due effetti indiretti dell'abrogazione referendaria.

In primo luogo, rifugiati e adulti adottati da cittadini italiani potranno presentare la richiesta di cittadinanza cinque anni dopo l'inizio della loro residenza legale e ininterrotta, anziché cinque anni dopo il riconoscimento dello status di rifugiato o della sentenza di adozione. In sostanza, la loro posizione sarà ricompresa in quella generale di tutti i cittadini extraUE, ai quali si applicherà lo stesso termine quinquennale già previsto nella legislazione italiana dal 1912 al 1992, e successivamente mantenuto solo per queste categorie specifiche.

In secondo luogo, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 91/1992, i figli minori conviventi con persone che otterranno la cittadinanza italiana potranno automaticamente diventarne titolari, e ciò avverrà in un tempo dimezzato rispetto a oggi. Questo effetto potrebbe contribuire a un significativo aumento del numero di nuovi cittadini tra i minori stranieri, specialmente tra quelli nati o cresciuti in Italia, qualora i loro genitori decidano di avvalersi della possibilità di chiedere la cittadinanza italiana.

5. L’abrogazione referendaria ripristina i cinque anni di residenza che erano già previsti nella legge italiana dal 1912 al 1992 e che è oggi prevista dagli Stati europei di più forte immigrazione

Il quesito referendario mira a portare a 5 anni di soggiorno legale ininterrotto in Italia il termine richiesto ai fini della presentazione della domanda di concessione della cittadinanza da parte dei maggiorenni cittadini di Stati non appartenenti alla UE.

Il termine di cinque anni era già previsto dalla legislazione italiana per almeno 80 anni, ed è tuttora ampiamente contemplato dalle normative vigenti in numerosi altri Stati europei.

L’abrogazione referendaria ripristinerà infatti nell’ordinamento giuridico italiano quel medesimo termine di 5 anni di residenza legale in Italia che fu previsto quale presupposto per la concessione della cittadinanza italiana nella legislazione italiana dal 1912 al 1992.

Infatti, per tutti gli stranieri ai fini della concessione della cittadinanza italiana (che nel Codice civile del 1865, art. 10, poteva essere acquistata anche mediante “naturalità” concessa con decreto reale) fu inizialmente previsto un termine minimo di sei anni di residenza legale dalla legge 17 maggio 1906, n. 217, successivamente ridotto a cinque anni dall’art. 4 della legge 13 giugno 1912, n. 555.

Quest’ultima fu abrogata dalla legge n. 91/1992, che da un lato inasprì le condizioni di accesso alla cittadinanza italiana per i cittadini di Stati extra-UE (portando da 5 a 10 anni il requisito di residenza), e dall’altro facilitò l’accesso per i cittadini degli Stati membri dell’UE (riducendo il requisito da 5 a 4 anni).

Inoltre, il termine di cinque anni è oggi previsto in molte legislazioni europee per la concessione della cittadinanza per lunga residenza, e in alcuni casi è stato anche recentemente ridotto. Ciò avviene, ad esempio in Francia (fin dal decreto 30 aprile 1790⁹ e oggi nell’art. 21-17 del *code civil*, il cui art. 21-18 riduce a due anni il termine in casi di eccezionale integrazione), in Germania (in cui la legge del 2024 consente la naturalizzazione dopo una residenza legale di almeno 5 anni, invece degli 8 anni che erano previsti dalla previgente legge del 2007, che sono ridotti a 3 anni per chi ha avuto un percorso di integrazione sociale particolarmente positivo¹⁰), nel Regno Unito (in cui la

⁹ Assemblée nationale (constituante), Décret relatif aux conditions exigées des étrangers pour devenir citoyens français, lors de la séance du 30 avril 1790.

¹⁰ Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts – StARModG, entrato in vigore il 27 giugno 2024.

Schedule 1 del British Nationality Act 1981 consente pure fino a 450 giorni di assenza nei 5 anni, di cui solo 90 negli ultimi 12 mesi prima della presentazione della domanda), nei Paesi Bassi (ma secondo l'art. 8 del testo vigente della legge *Rijkswet op het Nederlanderschap* del 19 dicembre 1984 i 5 anni si riferiscono alla residenza in qualsiasi Stato UE, a cui si aggiungono solo 2 anni di residenza in territorio olandese), in Lussemburgo (ma l'art. 14 della Loi 8 mars 2017 esige che soltanto l'anno precedente la domanda la persona abbia risieduto ininterrottamente nel Granducato), in Svezia (sez. 8, par. 2, *Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap*, seppur modificata dalla *Lag (2024:423)*), in Portogallo (secondo il testo oggi vigente dell'art. 6 della *Lei da Nacionalidade* n.º 37/81), ma anche in Irlanda (art. 15, par. 2, lett. c) *Irish Nationality and Citizenship act, 1956*: almeno un anno di residenza continuativa in Irlanda immediatamente prima della richiesta, preceduti da almeno quattro anni in un complesso di otto anni), in Lettonia (art. 12 della legge 224 del 1994, che consente pure un'assenza fino ad un anno, ma non nel periodo precedente la presentazione della domanda), a Cipro (di cui però si esige che soltanto gli ultimi 12 mesi nell'isola e i termini sono ridotti a 4 anni in caso di migliore conoscenza della lingua greca) e a Malta (oltre al programma di naturalizzazioni facilitate a pagamento, la cui legittimità è contestata dalla Commissione europea, come si vedrà nel prossimo paragrafo¹¹).

Termini più lunghi, ma molto variegati sono previsti in altri Stati dell'UE:

- a) 7 anni in Grecia (ridotti a 3 per i cittadini UE, come prevede l'art. 5, comma 1, lett. d) del codice emanato con la legge n. 1438/1984),
- b) 8 anni in Finlandia (SDK 359/2003, par.2, par. 13, con le modifiche in vigore dal 1° ottobre 2024, dopo le modifiche introdotte 5.7.2024/474), in Romania (art. 8, comma 1, lett.a) legge n. 21 del 1° marzo 1991), in Croazia (art. 8 legge del 1991 pubblicata l'8 ottobre 1991), in Slovacchia e in Ungheria (che esige però soltanto 5 anni se la persona è nata in Ungheria o vi si è trasferita prima dei 18 anni),
- c) 9 anni in Danimarca, come prevede la *lov om dansk indfødsret* del 1950,
- d) 10 anni soltanto in Belgio (art. 12-bis *code de la nationalité belge* del 1984), nella Repubblica ceca, in Lituania, in Estonia (ma i termini sono ridotti a 4 anni per i cittadini UE), in Spagna (ma l'art. 22 del *codigo civil* prevede termini ridotti a 5 anni per i rifugiati, a solo un anno

¹¹ Sul punto si veda anche C. Di Maio, *L'evoluzione della legge sulla cittadinanza a Malta e Cipro: profili storico-giuridici e sviluppi recenti*, in *Democrazia e Sicurezza*, n. 4/2017.

per chi sia nato nel territorio spagnolo e a due anni se si tratta di cittadini di paesi latinoamericani, di Andorra, delle Filippine, della Guinea Equatoriale o del Portogallo o di discendenti di ebrei sefarditi espulsi dalla Spagna alla fine del XV secolo), in Svizzera (ma l'art. 9 della Legge federale sulla cittadinanza svizzera del 20 giugno 2014 esige che dei 10 anni di residenza soltanto tre anni siano negli ultimi cinque anni precedenti il deposito della domanda), in Polonia (ma il termine di 10 anni, scende in realtà a 8 anni se lo straniero è titolare da almeno 3 anni di un p.s. UE per soggiornanti di lungo periodo, ridotto a 7 se si tratta di rifugiato), in Slovenia (che però prevede che pur vivendo in Slovenia da almeno dieci anni, si esige che la residenza sia ininterrotta soltanto negli ultimi cinque anni prima di presentare la domanda) e in Austria (§ 12 cpv. 1 n. 1 *Staatsbürgerschaftsgesetz - StbG* del 1985, e successive modifiche, però esige che siano soltanto cinque dei dieci anni con titolo di soggiorno autorizzato, ma il termine è ridotto a 6 anni complessivi per i cittadini UE).

6. L'inesistenza di norme internazionali ed europee ostative all'abrogazione referendaria

Occorre osservare che nella materia oggetto del quesito referendario, non sussistono obblighi costituzionali o europei rilevanti. Ciò è importante ai fini dell'ammissibilità costituzionale, perché nella giurisprudenza costituzionale sono inammissibili quesiti referendari che abbiano per oggetto «norme la cui esistenza ed il cui contenuto siano imposti da obblighi assunti dallo Stato italiano per effetto di trattati internazionali che non lascino alcuno spazio per scelte discrezionali riguardanti l'attuazione, sì che l'abrogazione di esse comporti necessariamente una responsabilità dello Stato italiano nei confronti degli altri contraenti per violazione del trattato»¹².

È opportuno, infatti, ricordare che l'abrogazione referendaria non riguarda l'art. 16 della legge n. 91/1992 circa la concessione della cittadinanza dopo 5 anni di residenza da parte di apolidi e rifugiati, il che consente di ritenere comunque rispettate le norme internazionali che prevedono che gli Stati “facilitano, entro i limiti del possibile, l'assimilazione e la naturalizzazione” dei rifugiati e degli apolidi e che “si sforzano in particolare di accelerare la procedura di naturalizzazione e di ridurre, per quanto possibile, le tasse e le spese della procedura” (art. 34 della Convenzione sullo

¹² Cfr. Corte cost. sent. nn. 28/1993 e 36/1997.

status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva con legge 24 luglio 1954, n. 722; art. 32 della Convenzione sullo status degli apolidi, conclusa a New York il 28 settembre 1954, ratificata e resa esecutiva con legge 1° febbraio 1962, n. 306).

Si tratta, dunque, di clausole generiche di mero favor, che il legislatore nazionale, nell'ambito della propria discrezionalità, potrebbe applicare non solo mediante una eventuale ulteriore riduzione del termine di residenza legale richiesto per l'acquisto della cittadinanza — rispetto alla durata del periodo che sarà ridotto per effetto dell'abrogazione referendaria — ma anche attraverso una semplificazione della procedura, una riduzione dei costi (oggi identici per tutti, inclusi rifugiati e apolidi), la definizione di termini più stringenti per la conclusione dei procedimenti e l'alleggerimento dei requisiti richiesti per questi soggetti.

La stessa sent. n. 11/2025 della Corte costituzionale osserva che l'abrogazione referendaria favorisce l'acquisto della cittadinanza per concessione da parte dello straniero che abbia ottenuto lo status di rifugiato rispetto alla situazione previgente, perché costui potrà presentare la domanda di concessione della cittadinanza dopo cinque anni di residenza regolare in Italia e non più soltanto dopo il decorso di un periodo di cinque anni (di solito molto successivo ai meri cinque anni di residenza legale) dal riconoscimento dello status di rifugiato da parte dell'Italia.

Per il resto, in materia di termini per la concessione della cittadinanza non sussistono obblighi internazionali od europei rilevanti, trattandosi di materia riservata alla sovranità di ogni Stato, che mediante i modi di acquisto della cittadinanza liberamente sceglie gli appartenenti ad uno dei suoi elementi costitutivi, il popolo.

Infatti, in base all'art. 9 TUE e all'art. 20 TFUE, l'acquisto della cittadinanza di uno Stato membro comporta automaticamente l'acquisto della cittadinanza europea. Tuttavia, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE, il diritto dell'Unione non incide sui modi di acquisto della cittadinanza nazionale, materia disciplinata in via sovrana da ciascuno Stato, pur all'interno dell'ordinamento unionale, che può valorizzare l'esistenza di un legame effettivo tra lo Stato e i propri cittadini¹³. Infatti la sola possibile area di influenza del diritto dell'Unione europea sulla legislazione degli Stati membri relativa alla cittadinanza nazionale (seppur assai blanda e con garanzia di amplissimi spazi di discrezionalità) non riguarda i modi (e tanto meno i tempi) di

¹³ Cfr. CGUE sentt. 20 febbraio 1975, n. 21/4, *Airola*; 7 luglio 1992, C-369/90, *Micheletti*; 12 marzo 2019, C-221/17, *Tjebbes*.

acquisto della stessa, ma, in casi sporadici rigorosamente delimitati dalla giurisprudenza della CGUE, la sua eventuale revoca¹⁴ ovvero la rinuncia alla stessa¹⁵ o la disciplina del riacquisto da parte di un cittadino di uno Stato UE della cittadinanza di altro Stato membro della UE¹⁶. Peraltro, in tutti questi casi, la giurisprudenza della CGUE non ha certo sindacato in via generale la discrezionalità degli Stati nella disciplina della revoca, o della rinuncia, o del riacquisto della cittadinanza, ma ha giudicato soltanto le possibili violazioni – da parte delle leggi nazionali – del diritto di accesso alla difesa, o del diritto al rispetto della vita privata e familiare, tematiche che però esulano dall’oggetto della richiesta referendaria.

Peraltro, di fronte alla recente legislazione maltese che concede la cittadinanza maltese a chiunque abbia un determinato reddito e dichiari di volersi stabilire a Malta per investire i propri capitali e per fare acquisti immobiliari, la Commissione europea aveva presentato il 21 marzo 2023 alla Corte di giustizia nei confronti dello Stato maltese un ricorso per infrazione del diritto dell’Unione, conformemente all’art. 258 TFUE, contestando a Malta la violazione dell’obbligo di leale collaborazione previsto dall’art. 4 TUE e la violazione dell’art. 20 TFUE sulla cittadinanza dell’Unione, sostenendo che le condizioni di acquisto e perdita della cittadinanza di uno Stato membro dell’Unione sono soggette al rispetto del diritto dell’Unione, dato che hanno effetto sullo status di cittadino dell’Unione e sulla titolarità dei diritti, anche politici, che ne derivano, e che pertanto le condizioni per concedere la naturalizzazione devono fondarsi sull’esistenza di un legame genuino col Paese che la concede, in assenza del quale si pongono seri rischi, in particolare con riguardo alla sicurezza, al riciclaggio di denaro, all’evasione fiscale e alla corruzione. La Commissione europea ritiene dunque che la concessione della cittadinanza UE in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati senza alcun reale legame con lo Stato membro interessato non sia compatibile con il principio di leale cooperazione e con il concetto di cittadinanza dell’Unione, previsti nei Trattati europei e perciò aveva già preso analogo posizione critica sia nei confronti di Cipro, avviando un procedimento precontenzioso (al quale era seguita la sospensione da parte di quel Paese del programma di naturalizzazione degli investitori dopo l’esaurimento

¹⁴ CGUE, grande sezione, sentt. 2 marzo 2010, C-135/08, *Rottmann*, sulla revoca della cittadinanza tedesca; 18 gennaio 2022, C-118/20, *Wiener Landesregierung*, sulla revoca della cittadinanza austriaca.

¹⁵ Cfr. la citata CGUE, grande Sezione, sent. 18 gennaio 2022, *Wiener Landesregierung*, sulla rinuncia alla cittadinanza estone; CGUE, grande Sezione, sent. 12 marzo 2019, c-221/17, *Tjebbes e a.* sulla rinuncia alla cittadinanza austriaca.

¹⁶ Cfr. ancora le citate sentenze *Rottmann* e *Wiener Landesregierung* in tema di riacquisto della cittadinanza estone e austriaca.

dell'esame delle domande in corso), sia nei confronti della Bulgaria, che pure aveva adottato un programma analogo, poi sospeso dal 5 aprile 2022.

Anche se l'Avvocato generale ha ricordato che in tale ricorso la Commissione europea non è riuscita a dimostrare che esista alcuna competenza dell'UE sulla decisione di acquisto della cittadinanza di ogni Stato membro della UE, il quesito referendario rispetta proprio quell'esigenza - che è già maturata in altre esperienze del diritto internazionale¹⁷ e manifestata dalla Commissione europea - che ogni Stato membro della UE metta a fondamento della legislazione sulla concessione della propria cittadinanza un legame genuino del richiedente col Paese di residenza legale, che perciò non metta in pericolo la sicurezza.

La sentenza della CGUE (Grande Sezione) 29 aprile 2025 nn. 96-99 accogliendo sostanzialmente il ricorso della Commissione allude all'esigenza che la cittadinanza di qualsiasi Stato si ispiri alle nozioni di solidarietà e reciprocità di diritti e di doveri, a cui la disciplina vigente in Italia pare già informata.

Infatti nel sistema delle norme legislative e regolamentari in vigore in Italia e della connessa prassi amministrativa italiane concernenti la concessione della cittadinanza italiana per lunga residenza tale legame è già manifestato da chi legalmente vi risiede e possiede gli altri presupposti, che attestano che il richiedente ha stabili legami culturali, sociali ed economici nello Stato, nel cui territorio vive, in misura e consistenza poco più severa di quelle già previste dalle norme europee e

¹⁷ Cfr. International Court of Justice (ICJ), *Nottebohm Case (second phase)*, Judgement of April 6th, 1955, in ICJ Reports, 1955, 4 ss. in cui per la prima volta si affermò il requisito del legame genuino, quale presupposto affinché uno Stato possa intervenire in protezione diplomatica del proprio cittadino all'estero, perché si definì la cittadinanza come "a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties". La presenza nel diritto internazionale di un limite costituito dalla esigenza di un "collegamento reale" o di un "legame effettivo" è affermata anche in A.F. PANZERA, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, 1984, 112 s. e in vari modi nella giurisprudenza costituzionale tedesca (Bundesverfassungsgericht, sent. 21 ottobre 1987, Teso, in BVerfGE 77, 137 (153)), sudafricana (Constitutional Court of South Africa, *Kaunda and Others v. President of the Republic of South Africa* (CCT 23/04) [2004], sia nell'opinione del Chief Justice Chaskalson, per la maggioranza della Corte, sia nella dissenting opinion del giudice O'Regan) e canadese (Canadian Supreme Court, *R. v. Cook*, 2 R.S.C. [1998], 598 (672), opinione concorrente del giudice Bastarache). Invece esprimono dubbi sull'esistenza di una regola di diritto internazionale consuetudinario P. WEIS, *Nationality and Statelessness in International Law*, II ed., Londra, 1979, 201, che pure riconosce notevole importanza al principio, F. CASOLARI, *EU Citizenship and Money: A Liaison Dangereuse? International and EU Legal Issues Concerning the Selling of EU Citizenship*, 1995, in Biblioteca della libertà, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi (<https://www.centroeinaudi.it/biblioteca-della-liberta/edizione-online/ricerca-bdl-edizione-online.html>), che afferma che il rilievo attribuito al legame genuino non appare rispondente ad un'attenta analisi della prassi statale e al diritto internazionale in materia, e S. MARINAI, *La cittadinanza e l'apolidia*, in A.M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, 2021, 40 s.

nazionali per il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e la cui vita dimostra anche che non costituisce un pericolo per la sicurezza e per l'adempimento degli inderogabili obblighi tributari e contributivi.

7. I potenziali beneficiari degli effetti dell'abrogazione referendaria e gli effetti indiretti del referendum sui figli minori conviventi dei beneficiari

L'abrogazione referendaria non comporta in alcun modo l'attribuzione automatica della cittadinanza italiana ed anzi i divieti alla doppia cittadinanza previsti nella legislazione di alcuni Stati di emigrazione rendono prevedibile che soltanto una parte degli stranieri che abbiano i requisiti presentino la domanda di concessione della cittadinanza italiana. Tuttavia, il numero dei potenziali beneficiari dell'effetto dell'abrogazione referendaria potrebbe essere molto significativo.

I criteri attualmente richiesti per l'acquisto della cittadinanza italiana non si discostano in modo sostanziale da quelli necessari per ottenere il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, rilasciato ai cittadini extracomunitari maggiorenni secondo quanto previsto dalla direttiva 2003/109/CE del Consiglio (recepita in Italia con l'art. 9 del d.lgs. n. 286/1998). Secondo le statistiche ISTAT aggiornate al 1° gennaio 2024¹⁸ si può ricavare che i maggiorenni titolari di tale permesso sono 1.791.778; molti di costoro potrebbero decidere di presentare la domanda di concessione della cittadinanza prima di quanto hanno fatto fino alla data del referendum e così poi, per effetto dell'acquisto della cittadinanza dei genitori, diventerebbero automaticamente cittadini italiani anche i loro figli minorenni con loro conviventi, come già prevede l'art. 14 della stessa legge n. 91/1992, cioè altre 347.027 persone, anche se quest'ultima cifra appare più incerta perché non consente di tenere conto della maggiore età nel frattempo raggiunta da una parte di essi. Il tempo complessivo delle attuali procedure di concessione della cittadinanza italiana ai cittadini di Stati non appartenenti alla UE (10+3 anni) impedisce infatti a tanti, che da tempo vivono e lavorano legalmente in Italia, i quali siano anche genitori di figli minori con loro conviventi in Italia, di trasmettere automaticamente la cittadinanza italiana a tali loro figli prima che compiano 18 anni;

18

Si

veda

https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,POP,1.0/POP_FOREIGNIM/DCIS_PERMSOGG1/IT1,29_348_DF_DCIS_PERMSOGG1_2,1.0.

ciò contribuisce ad aumentare nelle scuole italiane il numero di alunni stranieri, che in realtà sono nati in Italia o sono arrivati molto giovani in Italia, tanto che dalle statistiche del Ministero dell'istruzione e del merito nell'anno scolastico 2022/2023¹⁹ si può ricavare che gli alunni non italiani erano 914.860, il 65% dei quali erano nati in Italia, dei quali 741.085 gli extraUE.

Così, per effetto della velocizzazione dell'acquisizione della cittadinanza richiesta e ottenuta dai loro genitori in tempi più brevi a seguito dell'abrogazione referendaria, un numero maggiore di minori potrà acquisire automaticamente la cittadinanza italiana, in tempi più veloci rispetto ai tempi previsti dalle norme vigenti e senza che occorra attendere qualche futura e incerta modifica legislativa (impossibile da ottenere mediante un referendum abrogativo) di altre forme di acquisto della cittadinanza, magari basate sulla nascita in Italia o sulla frequenza a regolari corsi di studio in Italia. Insomma, per effetto dell'abrogazione referendaria si consente di chiedere e ottenere di diventare cittadini italiani ad un numero di stranieri (adulti e minori) più elevato rispetto a quello dei soli minori che potrebbero ottenerla sulla base di una ipotizzata (e mai approvata) riforma della cittadinanza italiana fondata sul non ben precisato *ius scholae*.

8. Limitatezza del quesito referendario e arretratezza della legislazione italiana sulla cittadinanza

Il quesito del referendum abrogativo non è propositivo e perciò non introduce alcuna norma positiva per riformare la legislazione italiana sulla cittadinanza concernente le altre vie di acquisto della cittadinanza stessa (nascita, adozione, beneficio di legge, naturalizzazione per matrimonio), né incide sul resto della disciplina della naturalizzazione per lunga residenza.

È dunque importante evidenziare come la legge n. 91/1992 preveda un sistema che appare inadeguato all'Italia di oggi, che già dal 1974 si è trasformata: era un Paese caratterizzato da una grande emigrazione all'estero dei propri cittadini (quasi 30 milioni di italiani emigrarono all'estero dall'unità d'Italia al 2025, dei quali almeno 12 milioni rientrarono in Italia, ma al 21 marzo 2025 sono iscritti all'anagrafe degli italiani residenti all'estero 6.493.720 cittadini italiani e si stimano in

¹⁹ Si veda https://www.mim.gov.it/documents/20182/8426729/NOTIZIARIO_Stranieri_2223.pdf/d5e2aa0c-cbde-b756-646d-a5279e2b980d?version=1.0&t=1723104803484.

60 milioni gli oriundi d'Italia) ed ora è un Paese in cui l'emigrazione all'estero non è cessata ed è anzi crescente, ma che è caratterizzato anche da una notevole presenza di stranieri legalmente residenti, il cui numero rispetto alla popolazione italiana è progressivamente cresciuto: secondo l'ISTAT gli stranieri legalmente residenti in Italia erano 629.165 nel 1993, l'anno successivo all'entrata in vigore della legge n. 91/1992, ma al 1° gennaio 2025 erano 5.422.426.

Molti degli stranieri legalmente residenti in Italia non sono affatto immigrati dal Paese del quale sono cittadini, ma sono nati in Italia o vi sono arrivati in tenera età e vivono stabilmente in Italia. Tuttavia, la vigente legge sulla cittadinanza italiana impedisce a coloro che lo desiderino di ottenere in termini ragionevoli la parità con tutti i diritti, inclusi quelli politici, degli altri cittadini coi quali convivono da molto tempo o da sempre, in quanto la legge n. 91/1992 attribuisce la cittadinanza italiana soprattutto ai figli minori, biologici o adottivi, di cittadino italiano (artt. 1, 2 e 3 legge n. 91/1992), ovunque essi siano nati e anche se risiedano all'estero e non abbiano alcun legame effettivo con l'Italia (peraltro limitati ai discendenti di secondo grado dal decreto legge n. 36/2025) e favorisce l'acquisto della cittadinanza soltanto dopo la maggiore età da parte dello straniero che è nato e vissuto ininterrottamente per 18 anni in Italia (art. 4, comma 2 legge n. 91/1992).

9. Il referendum abrogativo sulla cittadinanza italiana è il primo referendum in cui il corpo elettorale è chiamato a decidere su di sé e sul proprio futuro

La modifica della legge n. 91 del 1992 spetta al Parlamento, ma un referendum abrogativo rappresenterebbe comunque un chiaro segnale politico da parte degli elettori. Esso indicherebbe la volontà popolare di superare un sistema basato principalmente sulla discendenza da cittadini italiani, oggi peraltro limitata al secondo grado (a seguito del decreto-legge del 28 marzo 2025, n. 36).

L'abrogazione proposta dimezzerebbe il periodo di residenza legale richiesto per chiedere la cittadinanza italiana, portandolo a un livello simile a quello previsto in altri grandi Paesi europei. In questo modo, chi vive in Italia da anni, lavora e partecipa alla vita del Paese, potrebbe finalmente accedere agli stessi diritti politici degli altri cittadini, indipendentemente dalla sua origine.

Secondo la Costituzione, l'Italia è una repubblica democratica dove la sovranità appartiene al popolo (art. 1) e in cui ogni persona deve essere tutelata nei suoi diritti fondamentali (artt. 2 e 3). È

dunque contraddittorio che lo Stato ostacoli l'accesso alla cittadinanza a persone che vivono regolarmente in Italia da molto tempo. Più del 9% della popolazione residente non ha la cittadinanza italiana, pur contribuendo ogni giorno alla società. A queste persone viene negata la possibilità di partecipare alle decisioni politiche del Paese in cui vivono²⁰.

I criteri di acquisto della cittadinanza possono essere ispirati dai più vari intenti individuali o collettivi, ma nel presente momento storico appare più rilevante la convenienza per ragioni demografiche.

Infatti l'Italia, da sempre Paese di incroci di grandi migrazioni, da 160 anni non riesce a prevenire e a far cessare l'emigrazione all'estero degli italiani, che anzi tuttora cresce, dal 1974 non riesce a favorirne il loro ritorno nel territorio italiano in misura superiore agli espatri, nel 1993 ha registrato il primo saldo naturale negativo della popolazione dal 1918 e dal 1993 non riesce ad aumentare la natalità e perciò è oggi in una situazione di grave crollo demografico²¹ e di forte invecchiamento. Questa situazione mette in pericolo il futuro sociale ed economico degli italiani.

Nel presente momento storico, dunque, la scelta referendaria di ampliare le facoltà di acquisizione della cittadinanza non è tanto una forma di integrazione sociale conclusiva degli

²⁰ Sul punto si ricordi M. WALZER, *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality*, 1983 New York, tr. it. *Sfere di giustizia*, 1987, Milano, 61-71 affermava che nelle società occidentali si possono distinguere due categorie di persone: cittadini a pieno titolo e altri che non sono considerati tali, pur vivendo sullo stesso territorio, essendo riconosciuti per la maggior parte come residenti legali, e lavorando più o meno regolarmente. Egli ricordava che nell'antica Atene convivevano due tipi di residenti: gli ateniesi, cittadini a pieno titolo, e i meteci, stranieri tollerati in quanto utili, ma sprovvisti di cittadinanza, perché soltanto i cittadini erano ammessi a partecipare alle decisioni relative al governo della città. Walzer affermava che questa probabilmente è la forma di tirannia più comune nella storia dell'umanità: la negazione dell'appartenenza, che diviene il primo anello di una lunga catena di abusi (cfr. su quest'ultimo aspetto A. Dal Lago, *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, 1999). Lo status dei lavoratori stranieri migranti non richiama tanto categorie specifiche di persone da tutelare e proteggere, quanto piuttosto la tendenza delle democrazie a separare cittadini e non cittadini, forse ammessi in quanto disposti ad accollarsi i lavori peggiori, ma sempre relativamente e in maniera condizionata. Proprio il trattamento degli immigrati sembra aver fatto arrestare la tendenza storica delle società occidentali verso una maggiore eguaglianza di diritti e di opportunità (H. ENTZINGER, *L'emergenza delle politiche per l'integrazione degli immigrati in Europa*, in F. Bastenier e A. Dassetto (cur.), *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, Torino, 1990, 185).

²¹ La Commissione parlamentare di inchiesta sugli effetti economici e sociali derivanti dalla transizione demografica in atto ha svolto il 1° aprile 2025 l'audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica Prof. Francesco Maria Chelli secondo il quale "lo scenario di previsione "mediano" contempla un ulteriore calo di 439mila individui tra il 2023 e il 2030 (da poco meno di 59 a 58,6 milioni), con un tasso di variazione medio annuo pari al -1,1 per mille. Nel medio termine, tra il 2030 e il 2050, la diminuzione della popolazione risulterebbe più accentuata: da 58,6 milioni a 54,8 milioni (tasso di variazione medio annuo pari al -3,3 per mille). Entro il 2080 la popolazione scenderebbe a 46,1 milioni, diminuendo di ulteriori 8,8 milioni rispetto al 2050 (-5,8 per mille in media annua), con un calo complessivo dall'anno base 2023 di 12,9 milioni di residenti. Nell'ipotesi più favorevole, dettata dallo scenario alto delle previsioni (limite superiore dell'intervallo di confidenza del 90%), la popolazione italiana potrebbe subire una perdita di "soli" 5,9 milioni tra il 2023 e il 2080, di cui 2,0 milioni già entro il 2050, mentre nel caso meno propizio, descritto dallo scenario basso delle previsioni (limite inferiore dell'intervallo di confidenza del 90%), il calo di popolazione toccherebbe i 19,7 milioni di individui entro il 2080, 6,3 milioni dei quali già in vista del 2050."

immigrati in Italia, ma è anche e soprattutto una scelta che consente di radicare in uno degli elementi costitutivi dello Stato (il popolo) e nel proprio territorio anche coloro che da molti anni legalmente convivono con gli altri cittadini italiani e di migliorare così il futuro del popolo italiano.

Malgrado il continuo e massiccio aumento della popolazione straniera legalmente residente, le tante richieste di riforma della legge n. 91/1992 sulla cittadinanza italiana, proposte più volte in diverse forme da decenni in Italia da varie associazioni, non sono state in alcun modo finora raccolte dal legislatore parlamentare, perché nessuna maggioranza parlamentare è stata in grado di approvare definitivamente una riforma legislativa che, analogamente a ciò che invece è accaduto in altri Stati europei, velocizzi e semplifichi i criteri, i modi e i tempi per l'acquisto della cittadinanza italiana per nascita, per lunga residenza e magari pure per periodi di istruzione.

Perciò di fronte alla prolungata inerzia del Parlamento, è il corpo elettorale stesso che è oggi chiamato mediante questo referendum abrogativo ad esprimere direttamente la sua scelta su quale futuro assicurare al popolo italiano, mediante un voto che riguarda un solo aspetto della legge sulla cittadinanza (la riduzione della residenza legale a 5 anni ai fini della concessione della cittadinanza italiana ai cittadini degli Stati non appartenenti alla UE che ne facciano richiesta), ma l'abrogazione referendaria incrementa anche la piena inclusione nel popolo italiano di tante persone che da molti anni già contribuiscono stabilmente alla crescita sociale, culturale ed economica del Paese in cui vivono pacificamente condividendone lingua e valori.

Infatti gli studi svolti in tutti gli Stati di immigrazione concernenti l'impatto delle norme sulla cittadinanza a proposito dell'integrazione degli stranieri confermano che più velocemente gli stranieri riescono ad ottenere la cittadinanza e più si sentiranno sicuri di poter rimanere nello Stato che li ha accolti o nel cui territorio vivono e più sono motivati ad investire in un futuro migliore: più si identificano con la loro nuova nazione e migliori sono i risultati dell'integrazione, in quanto la semplice prospettiva di ottenere la cittadinanza motiva gli stranieri a investire nella formazione e nell'acquisizione delle competenze e l'accesso alla cittadinanza favorisce l'integrazione economica, perché facilita l'accesso al mercato del lavoro e contribuisce alla formazione di redditi più alti, il che migliora l'intera società. Dunque, facilitare l'accesso alla cittadinanza è il gesto più concreto che uno Stato possa fare per dimostrare di essere sinceramente disposto ad accettare gli stranieri legalmente residenti come membri con pari diritti della società che li accoglie e l'integrazione è

soprattutto un processo autonomo a cui poi provvedono gli stessi stranieri allorché possono fruire di percorsi chiari verso la cittadinanza.²²

Si può perciò affermare che dal punto di vista sostanziale questo referendum popolare sulla legge sulla cittadinanza consente al corpo elettorale di pronunciarsi su alcune condizioni di appartenenza al popolo e, in senso lato, consente al popolo di pronunciarsi sull'estensione stessa del popolo, titolare della sovranità garantita dall'art. 1 Cost.

Con questo referendum, dunque, il corpo elettorale è chiamato a pronunciarsi anche su uno dei presupposti per diventare cittadini dello Stato italiano, cioè sulla durata del periodo di residenza legale nel territorio del suo Stato richiesto ai cittadini adulti di Stati non appartenenti all'Unione europea per diventare suoi cittadini, cioè è chiamato a pronunciarsi anche sui propri componenti futuri e dunque sulla propria futura estensione. È dunque un referendum col quale il corpo elettorale decide su sé stesso, su quale futuro avere e su quale futuro dare all'Italia.

²² Sul punto cfr. H. DE HAAS, *How Migration Really Works*, 2023, tr. it. *Migrazioni. La verità oltre le ideologie. Dati alla mano*, Torino, 2024, pp. 271-272.