



STEFANIA LEONE *

LA SENTENZA SULL'AMMISSIBILITÀ DEL "REFERENDUM CITTADINANZA": QUALCOSA È CAMBIATO IN TEMA DI MANIPOLATIVITÀ?*

Abstract [It]: L'articolo analizza la decisione di ammissibilità del *referendum* in materia di cittadinanza (sentenza n. 11 del 2025), che ha portato la Corte costituzionale a confrontarsi nuovamente sui limiti alla manipolatività dei quesiti. In particolare, ci si è chiesti se, implicitamente, il Giudice costituzionale abbia voluto superare, con questa pronuncia, alcuni suoi recenti precedenti (in particolare del 2017 e del 2022), coi quali aveva affermato che un *referendum* manipolativo può condurre alla riespansione di un principio generale, non di una regola pensata per un "caso speciale".

Abstract [En]: This article examines the Constitutional Court's decision on the admissibility of the *referendum* concerning citizenship (Judgment No. 11 of 2025), which once again compelled the Court to address the boundaries of manipulative *referendum* questions. In particular, it considers whether the Court, perhaps implicitly, intended through this ruling to depart from some of its recent precedents—specifically those of 2017 and 2022—which had established that a manipulative *referendum* may serve to extend a general principle, not a rule concerning a "special case".

Parole chiave: *Referendum*, manipolazione, cittadinanza

Keywords: *Referendum*, Manipulation, Citizenship

SOMMARIO: 1. Un'introduzione, partendo dalla fine. – 2. Il contesto normativo entro il quale si inseriva il *referendum*: ovvero della cittadinanza "per concessione". – 3. I termini del quesito. – 4. I *referendum* manipolativi, e quelli "troppo" manipolativi, nella giurisprudenza costituzionale. – 5. La sentenza n. 11 del 2025: un quesito al di sotto della «soglia di tollerabile manipolatività». – 6. La Corte costituzionale ha voluto superare il discusso precedente della sentenza n. 26 del 2017? Una conclusione necessariamente interrogativa.

* Professore associata di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Milano.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Un'introduzione, partendo dalla fine

L'8 e il 9 giugno del 2025 gli elettori sono stati chiamati ad esprimersi su cinque quesiti referendari: quattro in materia lavoristica, uno in tema di cittadinanza. Per strada si è perso “solo” il *referendum* sull'autonomia differenziata, ostacolato nel suo cammino dagli effetti (caducatori e interpretativi) che la sentenza n. 192 del 2024 ha prodotto su molteplici previsioni della legge che ne costituiva l'oggetto. Nell'ambito del successivo giudizio di ammissibilità, la Corte ha ritenuto – condivisibilmente o meno, non si ha qui modo di approfondirlo – che l'intervenuta trasfigurazione della legge n. 86 del 2024 avesse ormai inficiato la chiarezza del quesito, e per conseguenza fatto venir meno le condizioni per un voto libero e consapevole (sentenza n. 10 del 2025).

Con queste note, ci si intende soffermare sulle motivazioni di una delle pronunce che hanno invece dato il via libera alla consultazione popolare, ovvero la sentenza n. 11 del 2025, che ha dichiarato ammissibile il *referendum* proposto su parti dell'art. 9 della legge n. 91 del 1992, legge che disciplina le modalità di acquisto della cittadinanza.

Anche l'esito di quel giudizio, infatti, poteva dirsi in bilico.

L'interesse per la decisione non ha tuttavia soltanto a che vedere con il destino toccato, o che sarebbe potuto toccare, a *quello* specifico *referendum*. D'altra parte, sappiamo che gli obiettivi dei suoi promotori sono stati comunque frustrati. Anzitutto, complice il fatto che il *referendum* “trainante” (ce ne è almeno uno ad ogni tornata ...) non ha potuto svolgersi, la partecipazione si è mantenuta decisamente al di sotto della soglia richiesta dall'art. 75 Cost.: solo 14 milioni di cittadini si sono recati alle urne, dunque circa il 30,58% del corpo elettorale¹. Non certo una novità, per vero. Tanto da esserne scaturita (ancora una volta) una discussione sulla possibilità di disincentivare la pratica dell'astensionismo mediante una revisione costituzionale finalizzata ad abbassare il *quorum*². Ma è soprattutto guardando dentro alle schede del “*referendum* cittadinanza” che le cose non sembrano essere andate bene³: i favorevoli all'abrogazione si sono fermati al 65%, mentre i quesiti sul lavoro hanno incassato quasi il 90% dei “sì”⁴.

¹ Sottolinea come il quesito sull'autonomia differenziata avrebbe potuto svolgere una funzione di «traino verso il *quorum* anche per gli altri quesiti sul lavoro e sulla cittadinanza» F. MEDICO, *Dalla riserva di sovranità alla riserva della Corte costituzionale? Riflessioni sulla tornata referendaria del 2025*, in *Quad. Cost.*, n. 2/2025, 380.

² La proposta, all'indomani del voto, è stata avanzata da Roberto D'Alimonte, *Per rivitalizzare i referendum abbassare la soglia del quorum al 40%*, in *Il Sole24Ore*, 10 giugno 2025, per il quale, portando la soglia al 40%, i sostenitori del no non potrebbero più contare sul contributo delle astensioni al fallimento del *referendum*.

³ Nonostante la strada del *referendum* avesse preso avvio sotto i migliori auspici: ai fini della sua presentazione erano state raccolte ben 637.487 firme, 155.000 delle quali in un solo giorno. Il tutto certamente favorito, va però detto, dalle modalità di acquisizione delle sottoscrizioni, avvenuta mediante piattaforma telematica, come oggi consentito dalla legge. Sui rischi però di una «decisione disinvolta perché immediata, solipsistica e non maturata attraverso un dibattito pubblico» connessi al nuovo strumento v. P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla sottoscrizione per via telematica*, in *Nomos*, n. 3/2021, spec. 8 ss.

⁴ Di grande interesse i dati forniti dal CISE (Centro italiano studi elettorali), *Referendum e flussi elettorali: vota (quasi) solo il centrosinistra, ma sulla cittadinanza Pd e M5s si dividono*, 17 giugno 2025. L'analisi evidenzia come gli elettori dei partiti di centro-sinistra (quasi gli unici ad aver votato) non siano però su questo specifico tema andati “compatti” alle urne. Una divaricazione interna che ha riguardato soprattutto il Movimento 5 stelle, ma che non ha lasciato del tutto indenne nemmeno il Pd.

Un risultato che sembra aver dunque portato allo scoperto l'articolazione dei posizionamenti culturali degli italiani su queste tematiche. Ciò su cui i partiti dovranno a fondo interrogarsi.

Nel corso della campagna referendaria, va allo stesso tempo detto, i promotori, di questo e degli altri quesiti, hanno a più riprese lamentato l'inconsistenza dell'offerta informativa. Il comitato per il *referendum* cittadinanza ha addirittura elevato, a ridosso della consultazione, un conflitto di attribuzioni avverso la delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi intervenuta a regolare la comunicazione relativa a questa tornata. In estrema sintesi, nel ricorso si lamenta che, per suo effetto, non sarebbero state garantite alle ragioni della proposta referendaria spazi sufficienti, né sarebbe stato imposto al concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo di offrire ai cittadini adeguata informazione per farsi un'idea sul tema⁵. L'istanza cautelare, presentata unitamente al ricorso, è stata respinta dalla Corte costituzionale (ordinanza n. 79 del 2025), che ha comunque dichiarato ammissibile il conflitto, sul quale dunque si pronuncerà all'esito dell'instaurazione del contraddittorio (ordinanza n. 98 del 2025).

In effetti, l'attenzione mediatica ai *referendum* svoltisi quest'anno è stata piuttosto limitata, almeno fino all'intervento ammonitore dell'Agcom, che con delibera del 13 maggio 2025 ha constatato la «scarsa copertura informativa» e richiesto alla RAI e alle altre emittenti di adoperarsi per garantire «una immediata e significativa inversione di tendenza».

Sottolineando questo aspetto non ci si vuole cimentare in previsioni sull'esito del conflitto (ciò che richiederebbe altro tipo di approfondimento), né tanto meno sostenere che alle urne le cose sarebbero andate molto diversamente, quanto unicamente constatare come questi siano ulteriori «sintomi» che l'istituto referendario, per torti che francamente stanno un po' dappertutto, rischia ormai di trovarsi sempre più relegato in posizione di irrilevanza. A meno che non si trovi davvero il modo, e prima ancora la volontà, di *invertire la tendenza*.

In prospettiva decisamente più modesta, in questa sede ci si intende però interrogare, come si diceva, su un profilo circoscritto; che attiene, a monte, al giudizio di ammissibilità specificamente espresso sul quesito in materia di cittadinanza. La Corte costituzionale ha dovuto infatti confrontarsi, per l'ennesima volta, con un *referendum* manipolativo. E la soluzione infine adottata – di qui la volontà di riflettere sulla questione indipendentemente dalla piega presa dalla specifica vicenda referendaria – potrebbe aver segnato un parziale cambio di passo nella giurisprudenza che si è ad oggi occupata di questa dilemmatica figura.

Sempre che non ci sia semplicemente da prendere atto che, come non di rado accade, le cose potevano andare in un verso, ma anche nell'altro, e che pretendere di trarre dalla decisione infine assunta, e dalle sue argomentazioni, una direttiva in grado di orientare per il futuro i giudizi della Corte è probabilmente esercizio vano, nulla potendo ormai eliminare

⁵ Nel ricorso si ipotizza anche, laddove il Giudice costituzionale ritenesse che nell'adozione della delibera l'organo si sia attenuto a quanto previsto dalla fonte primaria, una auto-rimessione che investa l'art. 4, comma 2, della legge n. 28 del 2000.

il «carattere di inestricabilità ed incertezza che domina il vaglio di ammissibilità delle richieste di *referendum*»⁶.

2. Il contesto normativo entro il quale si inseriva il *referendum*: ovvero della cittadinanza “per concessione”

La finalità perseguita era, come noto, abbreviare – da dieci a cinque anni – il periodo di residenza legale richiesto ai cittadini di Paesi extra-Ue per poter fare richiesta di cittadinanza italiana. Per giungere allo scopo, la domanda referendaria si appuntava su due previsioni contenute nella legge n. 91 del 1992 (art. 9, comma 1, lettere *a*) e *f*).

Prima però di soffermarci sui termini del quesito e, in un secondo momento, sui profili di ammissibilità di cui si è dovuta occupare la Corte, è utile una breve premessa per ricordare il contesto, e quindi il senso, dell’operazione referendaria.

L’art. 9 è la disposizione che si occupa della c.d. “naturalizzazione”, ovverosia dell’acquisto della cittadinanza per concessione. Col protrarsi della residenza legale sul territorio italiano per un determinato arco di tempo, la persona straniera acquisisce la legittimazione a proporre domanda di cittadinanza. Ma è bene sottolineare che non è qui all’opera alcun automatismo. Testualmente, infatti, la cittadinanza «*può* essere concessa» (art. 9, comma 1). Non tanto perché è altresì richiesta una «adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1» (art. 9.1)⁷, quanto piuttosto perché, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, la residenza sul territorio per il periodo minimo prescritto è da considerarsi «solo un presupposto per proporre la domanda»⁸. Di contro, il provvedimento dell’autorità amministrativa che dà il via libera al riconoscimento dello *status civitatis* è provvedimento «altamente discrezionale», la sua adozione essendo condizionata ad una previa «valutazione di opportunità politico-amministrativa». Questo perché «l’attribuzione del nuovo *status* di cittadino comporta l’inserimento dello straniero, a tutti gli effetti, nella collettività nazionale e l’acquisizione a pieno titolo, da parte dello stesso, dei diritti e dei doveri che competono ai suoi membri»⁹. Quali siano gli elementi oggetto di apprezzamento lo chiarisce ancora una volta il Consiglio di Stato. Si tratta in sostanza di «un complesso di circostanze, atte a dimostrare l’integrazione del soggetto interessato nel

⁶ P. CARNEVALE, *I rischi dell’utopia della c.d. democrazia diretta*, in *Nomos*, n. 1/2020, 5.

⁷ Sulla prova della competenza linguistica la Corte costituzionale è peraltro di recente intervenuta, riscontrando come essa miri a «riscontrare [...] un rilevante grado di integrazione dello straniero nella comunità nazionale», ma, al contempo, che viola il principio di uguaglianza la pretesa del suo superamento da persona con grave limitazione della capacità di apprendimento linguistico derivante dall’età, da patologie o disabilità, attestata da certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica (sentenza n. 25 del 2025).

⁸ Da ultimo Tar Roma, sentenza n. 827 del 2025, che specifica come alla verifica di tale presupposto segua «una valutazione ampiamente discrezionale sulle ragioni che inducono lo straniero a chiedere la nazionalità italiana e delle sue possibilità di rispettare i doveri che derivano dall’appartenenza alla comunità nazionale». Il principio è consolidato. *Ex multis*, Consiglio di Stato, sentenze n. 5516 del 2024, n. 5569 del 2023, n. 44447 del 2018, n. 1474 del 1999.

⁹ Ancora una volta tra le molte, Consiglio di Stato, sentenza n. 6720 del 2020.

tessuto sociale, sotto il profilo delle condizioni lavorative, economiche, familiari e di irrepreensibilità della condotta»¹⁰.

Ovviamente non sono valutazioni arbitrarie, ed esse soggiacciono infatti al sindacato del giudice amministrativo. Anzi, proprio a motivo del «particolare rigore» che caratterizza la concessione della cittadinanza, «grava sull'Amministrazione l'obbligo di una completa rappresentazione della realtà tramite un'accurata istruttoria»¹¹.

Questa premessa, ad ogni modo, serve unicamente a chiarire che non stiamo parlando delle ipotesi in cui la persona accede, sostanzialmente *ex lege*, alla cittadinanza italiana. Per nascita, anzitutto, in base allo *ius sanguinis* (art. 1¹²), ma così è, limitandoci a qualche esempio, per lo straniero nato in Italia e che vi risiede ininterrottamente fino alla maggiore età (art. 4, comma 2). Si tratta di un vero e proprio diritto, tanto che, una volta maggiorenne, gli ufficiali dello stato civile sono tenuti a comunicare all'interessato che può esercitarlo¹³. Un caso ulteriormente significativo è quello dei figli minori di coloro che acquistano la cittadinanza italiana (art. 14).

La cittadinanza attribuita “per concessione”, insomma, è tutt'altra faccenda. E sia detto per inciso: stabilire le condizioni per diventare cittadini italiani (che sia automaticamente o a seguito di ulteriore discrezionale apprezzamento) è responsabilità del legislatore¹⁴. La Corte costituzionale – nella consapevolezza del «senso articolato e complesso dei riferimenti costituzionali alla cittadinanza»¹⁵ – ha infatti affermato che al Parlamento compete «un margine di discrezionalità particolarmente ampio [nell']individuare i presupposti per l'acquisizione dello *status*» (sent. n. 142 del 2025¹⁶). Ovviamente non senza limiti, si intende. Perché i criteri selezionati non possono tradursi in scelte manifestamente irragionevoli, che ben potrebbero essere “sanzionate” dal Giudice costituzionale (ancora, sent. n. 142).

¹⁰ Sentenza n. 22079 del 2024, che ha ricordato come rientri in particolare tra questi elementi oggetto di valutazione anche «l'accertamento della sufficienza di reddito», e come possano essere altresì considerati «“fatti storici” sottesi ai procedimenti penali [...] a prescindere dal fatto che i procedimenti penali medesimi si concludano o meno con una sentenza di condanna».

¹¹ Consiglio di Stato, parere n. 77 del 2023.

¹² Così anche per il minore straniero adottato da cittadino italiano (art. 3). La cittadinanza si acquista poi di diritto, sia pur residualmente, in base al criterio dello *ius soli*, se si sia quindi nati in Italia ma da genitori entrambi ignoti o apolidi, oppure nel caso in cui non si possa acquistare la cittadinanza dei genitori in base a quanto previsto dalla legge di quello Stato (art. 1, lettera *b*), oppure ancora se si sia stati abbandonati in Italia e nessuno dimostri il possesso di altra cittadinanza (art. 1, comma 2).

¹³ E se a questa comunicazione non si adempie il diritto può essere esercitato anche oltre i 19 anni: Corte di cassazione civile, sezione I, sentenza n. 12380 del 2017.

¹⁴ Cfr. A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Napoli, 2020, 85 ss..

¹⁵ Sul cui concetto si veda per tutti E. GROSSO, *La cittadinanza: le radici e i modelli di riferimento*, in *La cittadinanza*, a cura di E. Grosso, G. Demuro, C. Panzera, Napoli, 2024, spec. 23 ss.; v. prima ancora *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, 1997, 2 ss.

¹⁶ La pronuncia ha risolto in parte nel senso dell'inammissibilità, in parte nel senso della non fondatezza, diverse questioni sollevate sull'art. 1 della legge n. 91. Ad essere contestato dai rimettenti non ea in sé il vincolo di filiazione, quanto piuttosto il fatto che non sarebbe stato sufficiente a giustificare l'attribuzione della cittadinanza almeno in talune situazioni (in presenza cioè di elementi di collegamento con ordinamenti stranieri e in assenza di elementi ulteriori, invece, con quello italiano). Tuttavia, secondo la Corte, sfugge alle proprie competenze l'individuazione di quegli elementi al ricorrere dei quali la funzione attributiva dello *status civitatis* propria dello *status filiationis* risulterebbe indebolita. Non fondate, invece, sono state considerate le censure volte a riscontrare il carattere discriminatorio della disciplina in relazione ad altre fattispecie, non ritenute dalla Corte omogenee.

Ciò chiarito, e tornando alla disciplina normativa di interesse per i profili in esame, l'art. 9 individua diverse categorie di soggetti che potrebbero ambire alla naturalizzazione. Se ne darà qui conto riferendosi alla versione vigente della normativa, ritoccata dal recente d.l. n. 36 del 2025, perché non si tratta di modifiche che hanno direttamente interessato le previsioni attinte dalla domanda referendaria.

La cittadinanza può essere concessa:

- *Lettera a)*: agli stranieri di “origini italiane” (ovvero il cui genitore o ascendente in linea retta di secondo grado sia o sia stato cittadino italiano per nascita) e che risiede in Italia da almeno due anni¹⁷; *Lettera a-bis)*: agli stranieri nati in Italia che vi risiedano da almeno tre¹⁸; *Lettera b)*: agli stranieri maggiorenni adottati, per i quali sono necessari cinque anni di residenza – si badi – successivi all'adozione; *Lettera c)*: agli stranieri che abbiano prestato servizio alle dipendenze dello Stato per almeno cinque anni; - *Lettera d)*: ai cittadini di un Paese dell'Ue, per i quali bastano quattro anni; - *Lettera e)*: agli apolidi, per i quali sono necessari invece cinque anni; - *Lettera f)*: agli stranieri che non si trovino in nessuna delle condizioni precedenti, individuabili pertanto nei cittadini di Paesi extra-Ue, per i quali è previsto il più consistente requisito della permanenza decennale sul territorio italiano.

Questo elenco, inserito all'art. 9, va poi integrato con la fattispecie prevista dall'art. 16, relativa al cittadino di Paese extra-Ue cui sia stato riconosciuto lo *status* di rifugiato, per il quale, come per l'apolide, il legislatore ha previsto un trattamento più favorevole, il periodo in questo caso accorciandosi a cinque anni.

In definitiva, la legge n. 91 richiede periodi di residenza sul territorio nazionale differenti (che variano dai due ai dieci anni) a seconda della condizione e dello statuto della persona richiedente. Tempistiche cui devono sommarsi quelle ulteriori, niente affatto brevi, necessarie all'espletamento della procedura di concessione, che ai sensi dell'art. 9-ter deve concludersi entro ventiquattro mesi, prorogabili fino ad altri trentasei, dalla data di presentazione della domanda.

3. I termini del quesito

La domanda referendaria, che non avrebbe alterato, è bene precisarlo, la natura concessoria del provvedimento¹⁹, si appuntava su due delle richiamate disposizioni, e in modo diverso nell'uno e nell'altro caso: da un lato si sarebbe recisa *in toto* una proposizione normativa di senso compiuto, quella contenuta nell'art. 9, lett. *f)* (come visto relativa alla condizione degli stranieri cittadini di Paesi extra-europei), dall'altro si sarebbero eliminati solo alcuni frammenti dal testo della proposizione contenuta alla precedente lett. *b)* (relativa alla diversa fattispecie della persona straniera adottata in maggiore età).

¹⁷ Prima dell'intervento della novella legislativa erano tre.

¹⁸ Lettera aggiunta sempre dal d.l. 36 del 2025.

¹⁹ Lo sottolinea in particolar modo P. BONETTI, *Il referendum popolare abrogativo in materia di cittadinanza italiana: ammissibilità e significato costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2025, 14.

«Art. 9: 1. La cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno:

[...]

b) allo straniero maggiorenne ~~adottato da cittadino italiano~~ che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni ~~successivamente alla adozione;~~

[...]

~~f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica».~~

Ne sarebbe in sostanza derivata la *reductium ad unum* delle due fattispecie, in una sorta di reciproco assorbimento. Né l'una né l'altra, infatti, sarebbero state eliminate, ma avrebbero trovato comune regola nel requisito della residenza quinquennale, da intendersi di conseguenza applicabile a tutti gli stranieri maggiorenni, adottati o meno, cittadini di Paesi extra-Ue (quelli di Paesi membri rimanendo attratti nella previsione speciale costituita dalla lettera *d*).

L'effetto utile, come esplicitato nel titolo assegnato al *referendum* dall'Ufficio centrale, sarebbe stato il «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».

4. I *referendum* manipolativi, e quelli “troppo” manipolativi, nella giurisprudenza costituzionale

Siamo allora in presenza, almeno in parte, di un *referendum* manipolativo, per manipolazione intendendosi l'incisione, tramite tecnica del ritaglio, su frammenti normativi privi di significato autonomo. Il venire meno dei quali, consentendo la saldatura di altri frammenti normativi, lascia nel testo della legge interessata dal “taglia e cuci” un precetto di senso differente rispetto a quello originario. Tuttavia, la circostanza che un *referendum* sia manipolativo non costituisce, come sappiamo, di per sé un problema. Non è infatti questo l'elemento che nella propria giurisprudenza la Corte costituzionale ha elevato a discrimine per destinare ad inammissibilità un quesito referendario. Serve di più.

A produrre una deviazione dalla vocazione abrogativa dell'istituto è piuttosto il fatto che questa attività di scomposizione e ricomposizione normativa si spinga oltre una certa soglia. Quelli vietati sono infatti i *referendum* “propositivi”, perché, secondo l'intuizione di Modugno, che ne scriveva già nel 1981, «altro è disporre in positivo una nuova e per l'innanzi inesistente disciplina, altro è rendere possibile l'estensione di una disciplina già vigente»²⁰.

²⁰ F. MODUGNO, *Rassegna critica delle sentenze sul referendum (anche alla luce di alcuni commenti della dottrina)*, in *Giur. cost.*, 1981, 2090.

La Corte ha come noto fatto proprio, precisandolo, questo criterio con la sentenza n. 36 del 1997²¹. Pronunciandosi sul *referendum* relativo ai limiti di trasmissione della pubblicità sui canali Rai, non ne consentì lo svolgimento perché, a suo dire, l'abrogazione avrebbe determinato l'introduzione di una «nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo». Una statuizione, precisò ancora, non derivante «dalla fisiologica *espansione* delle norme residue, o dai consueti criteri di autointegrazione dell'ordinamento», bensì proprio «dalla particolare tecnica di ritaglio adottata».

A partire dalla sentenza Capotosti – sulla quale si dovrà però tornare (*infra* § 6) – abbiamo dunque appreso come un conto è dare spazio, tramite *referendum*, ad una regola che resta entro il contorno, diceva Paladin, di «scelte già operate dal legislatore, anche se destinate ad assumere forme e dimensioni assai diverse da quelle originariamente previste dalla legislazione incisa dal voto popolare»²², altra cosa è mettere invece in piedi, grazie a “stampelle” prese altrove qua e là, un precetto che costituisce un “corpo estraneo” rispetto alla tessitura normativa originaria.

Per ora tralasciando ogni ulteriore considerazione su quella decisione, basti qui dire che i principi in essa enunciati hanno trovato riscontro nella successiva giurisprudenza. Il criterio è stato ad esempio applicato, con esiti di ammissibilità o inammissibilità a seconda dello specifico quesito e della concreta valutazione operata, già nelle successive sent. n. 13 del 1999, nn. 33, 34, 43 e 50 del 2000. Ma è soprattutto sulla sentenza n. 26 del 2017 che occorre soffermarsi. È quello, infatti, “il precedente” col quale fare i conti e col quale, invece – si anticipa la considerazione – la sent. n. 11 del 2025 ha evitato un confronto diretto²³. Non che l'abbia ignorata, si badi. La sentenza viene anzi richiamata. La Corte, tuttavia, ha evitato di dialogare apertamente con le sue argomentazioni, dando così l'impressione, almeno a chi scrive, di volerne implicitamente ridimensionare il peso.

Con la sent. n. 26 del 2017, in effetti, la Corte aveva fatto un ulteriore passo in avanti (o indietro, dipende dai punti di vista) nel dare forma al principio enunciato nel 1997, specificando che la regola che un *referendum* manipolativo può puntare a riespandere non può riguardare un “caso speciale”.

Ricordiamo brevemente il quesito: intervenendo sull'art. 18 della legge n. 300 del 1970, il comitato promotore mirava ad estendere il regime della tutela reale previsto per i lavoratori licenziati da datori con più di quindici dipendenti alle realtà aziendali più piccole, e in particolare a quelle con più di cinque dipendenti; aziende che, nella disposizione incisa, soggiacevano però a tale più onerosa disciplina unicamente se di tipo agricolo.

²¹ Sulla quale, v. almeno i commenti, al tempo, di R. ROMBOLI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo nella giurisprudenza costituzionale: conferme e novità.*, in *Il Foro t.*, n. 3/1997, spec. 644; R. CALVANO, *Il “falso problema” dei referendum manipolativi*, in *Giur. cost.*, n. 1, 1997.

²² L. PALADIN, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità dei referendum*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Atti del Seminario di Roma, 5 e 6 luglio 1996, Milano, 1998, 22.

²³ Della diversa opinione che la sentenza n. 26 del 2017 non costituirebbe un precedente pertinente rispetto al giudizio sul referendum cittadinanza è P. BONETTI, *Il referendum popolare abrogativo in materia di cittadinanza italiana*, cit., 7, per il quale il quesito oggetto di attenzione della Corte nel 2017, al contrario di quello sulla cittadinanza, era «altamente manipolativo» e avrebbe condotto all'introduzione di una disciplina del tutto estranea al tessuto normativo.

Per farlo, ancora una volta, si ricorreva alla tecnica del ritaglio. La reintegra, per suo effetto, sarebbe stata imposta:

«al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che ~~in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento~~ occupa alle sue dipendenze più di quindici lavoratori o più di cinque se si tratta di imprenditore agricolo, nonché al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che nell'ambito dello stesso comune occupa più di quindici dipendenti e all'impresa agricola che nel medesimo ambito territoriale occupa più di cinque dipendenti, anche se ciascuna unità produttiva, singolarmente considerata, non raggiunge tali limiti, e in ogni caso al datore di lavoro, imprenditore e non imprenditore, che occupa più di sessanta dipendenti».

Se non che, l'operazione parve alla Corte inibita proprio dalla circostanza che, in questo modo, non si sarebbe riespansa una disciplina «già contenuta *in nuce* nel tessuto normativo, ma compressa per effetto dell'applicabilità delle disposizioni oggetto del *referendum*»; piuttosto, si sarebbe reso applicabile «un limite minimo che non ha mai operato nel nostro ordinamento a tal fine, se non con riferimento al *caso peculiare* dell'imprenditore agricolo», al quale il legislatore ha riservato quella specifica considerazione proprio «in virtù delle peculiarità in fatto e in diritto riconosciute a questa figura». In quella ipotesi, allora, avrebbe preso vita «un assetto normativo sostanzialmente nuovo» che trova «un mero *pretesto* nel modo in cui certe norme sono state formulate sul piano lessicale». La manipolazione, in definitiva, «rinviene nell'espressione linguistica una cifra destinata a rispondere ad altre esigenze, e se ne serve per renderla il cardine di un regime giuridico connotato non più dalla *specificità dell'impresa agricola*, ma dalla vocazione a disciplinare in termini generali il limite occupazionale cui è subordinata la tutela reale».

Per provare a spiegare il ragionamento del Giudice costituzionale ci si può figurare due regoli, di quelli in uso nelle scuole primarie. Ipotizziamo che sopra un regolo lungo sia poggiato un regolo più corto. Se l'operazione referendaria consiste nell'eliminare quest'ultimo, la superficie di quello sottostante torna ad essere libera e, fuor di metafora, a disciplinare i casi della vita sino ad allora ricompresi nella norma abrogata. Operazione ammissibile, se ci atteniamo all'impostazione della Corte, perché il regolo lungo ha una superficie ampia, in potenza capace di accogliere più fattispecie. È infatti solo la presenza del regolo corto a “disattivarlo”²⁴. Se invece l'operazione consiste nello sfilare via il regolo lungo, pretendendo di “stiracchiare” quello corto affinché possa, da quel momento in poi, occuparsi anche dei casi della vita prima affidati al regolo lungo, la Corte sbarrare la strada al

²⁴ Un esempio lineare che si può trarre proprio dalla tornata referendaria 2025 riguarda la disciplina sulla responsabilità in solido di committente e appaltatore. L'art. 26, comma quarto, primo periodo del d.lgs. n. 81 del 2004 la prescrive «per tutti i danni per i quali il lavoratore, dipendente dall'appaltatore o dal subappaltatore, non risulti indennizzato ad opera dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) o dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA)». Nel suo secondo periodo, la stessa disposizione prevede tuttavia una deroga per i «danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici». La soppressione di questo secondo periodo, cui era finalizzato il *referendum*, è stata ritenuta dalla Corte operazione ammissibile, perché la previsione contenuta al primo periodo avrebbe acquistato «portata onnicomprensiva» e, per effetto dell'abrogazione referendaria avrebbero trovato compimento «le «virtualità espansive di una regola che già il sistema conosce» (sentenza n. 15 del 2025).

referendum, perché dal regolo corto si pretenderebbe una prestazione nemmeno *in nuce* concepibile.

La sent. n. 26 del 2017, va aggiunto, non costituisce totalmente un fuor d'opera nella giurisprudenza costituzionale. A questo modo di ragionare si è fatto anzi ricorso di recente, nell'ambito del giudizio relativo alla responsabilità civile dei magistrati: «l'effetto abrogativo dell'istituto referendario può portare (come ha più volte portato nella storia repubblicana) anche a importanti sviluppi normativi», “concede” la Corte, «ma solo ove ciò derivi dalla riespansione di *principi generali dell'ordinamento* o di *principi già contenuti nei testi sottoposti ad abrogazione parziale*» (sentenza n. 49 del 2022). Anzi qui, se vogliamo, la tenaglia si restringe un poco di più, perché o il principio è di quelli «generali dell'ordinamento giuridico» (dunque le grandi clausole che si ricavano direttamente dalla Costituzione o dai codici, per intenderci), oppure deve trattarsi di un principio rinvenibile nella stessa legge attinta dal *referendum*. Intorno non si può andare.

E per questa via la Corte ha dichiarato inammissibile il *referendum* in quanto volto a consentire l'azione diretta nei confronti del magistrato, mentre nella legge n. 117 del 1988 tale regime è previsto «per la sola *ipotesi eccezionale*, e (necessariamente) *derogatoria* rispetto alla disciplina generale, del fatto costituente reato»²⁵.

Se questo è lo stato dell'arte, ci si deve allora chiedere se il *referendum* cittadinanza non incappasse nel medesimo “vizio”, pretendendo di ampliare non già un *principio generale*, quanto una *regola speciale* (quella valevole per la categoria degli stranieri maggiorenni adottati). Un interrogativo che non possiamo non porci, perché se è vero che molto discutibilmente la Corte costituzionale ha nel corso del tempo ampliato il novero degli ostacoli alla consultazione diretta degli elettori, a dispetto del *favor* per la celebrazione dei *referendum* che avrebbe invece probabilmente dovuto animare la sua giurisprudenza, non la si può ormai ignorare. Come si è detto, infatti, il giudizio di ammissibilità vede ormai la Corte «padrona», ma anche «prigioniera» dei criteri di ammissibilità dalla stessa elaborati nel corso degli anni»²⁶.

5. La sentenza n. 11 del 2025: un quesito al di sotto della «soglia di tollerabile manipolatività»

Veniamo allora alla pronuncia che ha definito il giudizio sul *referendum* cittadinanza. Il ragionamento della Corte (in punto di manipolatività) è netto e lineare: il quesito non ha carattere propositivo perché la richiesta non è volta a sostituire la disciplina vigente con un'altra «assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo». Lo stesso non supera

²⁵ Sottolinea come il limite di cinque dipendenti fosse all'interno di una «norma speciale», quella appunto concernente gli imprenditori agricoli, e che per questo il quesito non avrebbe dato luogo ad una “riespansione”, né ad una “autointegrazione dell'ordinamento” G. D'AMICO, *Sulla nozione di estraneità al contesto normativo della disposizione di risulta. Una riflessione “preventiva” sull'(in)ammissibilità del referendum sul c.d. jobs act*, in *Consulta-online*, 2017, 39. 40.

²⁶ F. DAL CANTO, *La sent. n. 49/2022 sulla responsabilità civile dei magistrati e la lenta deriva del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in *Federalismi.it*, 2022.

pertanto quella «“soglia di tollerabile manipolatività”» che deve considerarsi consentita ai *referendum*. Formula, quest’ultima, che sconta una inevitabile ambiguità, ma che è di certo assai efficace nel (ri)mettere²⁷ in evidenza come la manipolatività di un quesito non ne pregiudichi necessariamente l’ammissibilità.

A confermare il fatto che l’operazione di ritaglio non si spinge oltre il “tollerabile”, la Corte offre ulteriori considerazioni.

La prima: ferma la finalità – ridurre da 10 a 5 anni il requisito relativo alla residenza – i promotori non avrebbero altrimenti potuto intervenire sul testo. Altre vie erano precluse dalla necessità di lasciare sul campo una «disciplina totalmente autoapplicativa», perché quella sulla concessione della cittadinanza è una normativa che «de[ve] esistere e inserirsi nella più generale disciplina della materia». Detto in altri termini, la normativa incisa (ma potremmo allargare la considerazione all’intera legge sulla cittadinanza) è normativa costituzionalmente necessaria. Può essere ovviamente conformata nei suoi contenuti secondo le volontà del legislatore, ma non può non esserci²⁸.

Ci si potrebbe chiedere, ancorché la conclusione non sia esplicitata, se questo indugiare sull’esigenza di non creare vuoti e sul fatto che, proprio in questa prospettiva, il ritaglio congegnato dai promotori sarebbe stato l’«unico modo possibile», stia a dire che quando a venire in rilievo sia una legge costituzionalmente necessaria la soglia di manipolatività tollerabile si sposta più in là. L’«argomento gradualistico»²⁹, insomma, potrebbe declinarsi in differente modo nell’ambito dei giudizi di ammissibilità che abbiano ad oggetto questa tipologia di leggi, perché gli spazi a disposizione dei promotori si fanno per forza di cose più stretti³⁰.

La seconda considerazione: la disciplina originaria non è stata sottoposta a stravolgimento, giacché restano fermi i soggetti che possono fare domanda, gli ulteriori adempimenti prescritti; e prima ancora la natura concessoria, e quindi discrezionale, del provvedimento che, a valle del procedimento, assegna o nega la cittadinanza. Né viene meno la previsione di uno scarto (ancorché significativamente ridotto) tra la posizione del cittadino extra-Ue e quella del cittadino di uno Stato membro.

Non solo. Nella sentenza si sottolinea, ancora una volta a riprova della natura non propositiva del *referendum*, che il quinquennio di residenza sul territorio, già previsto dalla

²⁷ Analogamente, la Corte aveva individuato nel «carattere *eccessivamente* manipolativo» di un quesito la ragione della sua inammissibilità (sentenza n. 10 del 2020). Sul carattere comunque labile della linea di confine tra manipolazione possibile e impossibile, E. OLIVITO, *Omogeneità e manipolatività dei quesiti referendari nella giurisprudenza costituzionale. Parabola discendente o corto circuito?*, in *Il referendum abrogativo dopo la tornata del 2022. Nuove tendenze e nodi irrisolti*, a cura di D. Chinni, L. Pace, Roma, 2022, 91 (che richiama ad esempio proprio la sentenza n. 26 del 2017).

²⁸ Su questa natura della legge sulla cittadinanza v.

²⁹ L’espressione è di N. LUPO, *L’ammissibilità dei referendum in materia elettorale, tra (necessaria) auto-applicatività e (moderata) manipolatività*, in *Quad. cost.*, n. 1/2020, 133, che ne ragiona in materia elettorale, proprio interrogandosi sull’applicazione del canone di giudizio agli ambiti contrassegnati dalla costante necessità di disciplina legislativa.

³⁰ In prospettiva parzialmente diversa, P. CARNEVALE, *Sul voto il popolo non vota. Brevi considerazioni sulla sentenza n. 10 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 1/2020, 6,7, secondo il quale la circostanza che la Corte faccia riferimento nella sua giurisprudenza a manipolazioni ammesse e non ammesse apparirebbe in sé frutto proprio «dell’interferenza con il criterio dell’auto-applicabilità, il cui rispetto [...] reca con sé un necessario tasso di manipolatività nella formulazione del quesito, onde non la manipolazione in sé, ma la sua espressione eccedente viene a dar corpo ad una causa di inammissibilità».

disciplina previgente (all'art. 4, comma primo, n. 2, della legge n. 555 del 1912), in quella attuale oggetto di domanda referendaria è il requisito richiesto per gli stranieri maggiorenni adottati, per gli apolidi e per i rifugiati. Si tratta insomma di una «cifra» che fa già parte del contesto normativo inciso e che è «già utilizzata dal legislatore per le medesime esigenze (sentenza n. 26 del 2017)».

Ora, come si vede, alla sentenza n. 26 del 2017 la Corte dedica unicamente questo passaggio argomentativo e questo richiamo. Ma basta davvero a segnare la distanza tra il quesito in esame e quello allora dichiarato inammissibile? E siamo dunque davvero sicuri che il *referendum* cittadinanza fosse collocabile al di sotto della soglia di tollerabile manipolatività?

A fare sul serio i conti con “il precedente”, la risposta, a me pare, non può dirsi scontata, o comunque sarebbe stato necessario uno sforzo argomentativo ulteriore. Perché, come visto, quella sentenza non si è limitata a ribadire che la disciplina risultante dall'abrogazione non può essere estranea al contesto normativo (come in effetti non sarebbe stato nel caso del *referendum* cittadinanza, il requisito quinquennale di residenza essendo già “conosciuto” dall'art. 9 della legge n. 91 del 1992³¹); ma ha aggiunto che non deve nemmeno trattarsi di una regola riferita, nel contesto della disciplina oggetto di *referendum*, ad una situazione speciale.

Possiamo dirlo con certezza del requisito quinquennale di residenza sul territorio nazionale?

Per vero, si sarebbe potuta motivare sia l'una sia l'altra conclusione. Vediamo come. Seguendo un primo itinerario argomentativo, si sarebbe potuto dire che nell'impianto complessivo dell'art. 9 della legge sulla cittadinanza il “regolo lungo” è quello che prescrive la residenza decennale sul territorio italiano, previsione rispetto alla quale, lavorando per sottrazione, il legislatore ha stabilito clausole di favore per peculiari categorie di stranieri, che siano di origini italiane, nati in Italia, adottati in maggiore età, cittadini di Paesi Ue, oppure ancora rifugiati o apolidi. “Portare” gli stranieri di Paesi extra-Ue nella lettera *b*), legittimandoli a chiedere la cittadinanza trascorsi cinque anni dall'inizio della loro residenza legale sul territorio nazionale, avrebbe allora significato servirsi di una regola pensata, nell'ordito legislativo, per una situazione speciale, quella riguardante appunto i maggiorenni adottati da italiani (ipotesi peraltro residuale anche statisticamente)³².

Anche i lavori preparatori della legge fornirebbero, in questa prospettiva, buoni appigli: in riferimento proprio alla fattispecie che ci interessa, nella relazione illustrativa del disegno di legge presentato al Senato si affermava che «[l]a lettera *b*) prevede un'ipotesi di naturalizzazione *agevolata* per gli adottati maggiorenni». Infatti, si è ritenuto che «nel caso di adozione di maggiore di età dovesse facilitarsi l'acquisto della cittadinanza italiana,

³¹ P. BONETTI, *Il referendum popolare abrogativo in materia di cittadinanza italiana*, cit., 8.

³² Pur aderendo alle ragioni dell'ammissibilità, anche perché a suo dire l'operazione non era finalizzata ad una riespansione, afferma schiettamente che l'obiettivo era «rendere generale una regola speciale», ovvero quella sull'adozione dei maggiorenni, A. MORRONE, *Il giudizio di ammissibilità sui referendum del 2025. Tendenze e prospettive di teoria costituzionale*, Osservatorio sulle fonti, n. 1/2025, 109 e 107.

riducendo il periodo di residenza da dieci a cinque anni»³³. Ma non diversamente, ragionando della condizione stabilita alla lettera *d*) per i cittadini di Paesi dell'Unione europea, si legge che «in linea con lo spirito europeista che informa la politica estera italiana», si «prevede, per i cittadini degli Stati membri della Comunità europea, *condizioni di favore* per l'acquisto della cittadinanza». E così ancora per gli apolidi, che «possono ottenere la cittadinanza italiana dopo aver risieduto in Italia per un periodo di tempo pari alla metà di quello *previsto in generale* per lo straniero».

Peraltro, ci sarebbe da osservare che nel prendere a prestito, dalla lettera *b*), la regola dei cinque anni, i referendari ne avrebbero un poco distorto anche la portata, perché nella disposizione che si occupa degli stranieri adottati in maggiore età i cinque anni non decorrono (come sarebbe invece avvenuto per effetto dell'abrogazione referendaria) dal primo giorno di residenza legale sul territorio italiano, ma dal momento dell'intervenuta adozione. In questa prospettiva, a voler essere molto rigorosi, si sarebbe allora potuto dire che i referendari, nel fare leva sull'espressione “da almeno cinque anni”, erano andati alla ricerca di un «pretesto» lessicale, più che di una previsione normativa da portare ad espansione.

Non erano però assenti argomenti per ragionare diversamente. Seguendo infatti un secondo percorso argomentativo, si sarebbe potuta ricostruire in altro modo la natura del rapporto tra la lettera *f*) e la lettera *b*). Per farlo, è utile un passo indietro: prima dell'approvazione della legge n. 91, la concessione della cittadinanza trovava la propria disciplina nell'art. 4 della legge n. 555 del 1912, che contemplava le seguenti fattispecie: «1° [lo] straniero che abbia prestato servizio per tre anni allo Stato italiano, anche all'estero; 2° [lo] straniero che risieda da almeno cinque anni nel Regno; 3° [lo] straniero che risieda da due anni nel Regno ed abbia reso notevoli servizi all'Italia od abbia contratto matrimonio con una cittadina italiana; 4° dopo sei mesi di residenza [...] chi avrebbe potuto diventare cittadino italiano per beneficio di legge, se non avesse ommesso di farne in tempo utile espressa dichiarazione».

In passato, lo straniero poteva insomma di regola ottenere la cittadinanza dopo cinque anni di residenza sul territorio italiano (n. 2), salvo si trovasse in alcune limitate situazioni, per le quali il periodo di residenza richiesto si riduceva.

Si tratta di una circostanza, per vero, che trova valorizzazione anche nella sentenza n. 11 del 2025, ma che qui si intende sottolineare in una prospettiva forse diversa. Non è infatti di per sé significativo che (anche) nella disciplina previgente fosse contemplato il requisito dei cinque anni³⁴. Piuttosto, quel dato di partenza (la vecchia disciplina) potrebbe dirci qualcosa di più sul punto di arrivo (la disciplina vigente), e specificamente sul rapporto tra le previsioni normative incluse nell'attuale art. 9. Se infatti la regola generale era in passato quella dei cinque anni, che tipo di operazione ha fatto il legislatore nel 1992? Si è trattato di

³³ A.S., 1460, presentato il 3 dicembre 1988.

³⁴ Anzi, proprio perché si tratta di una disposizione previgente essa non è eleggibile a punto di riferimento per escludere il carattere propositivo di un *referendum* (nella sentenza, va detto, il richiamo è evidentemente *ad adiuvandum*). Nella sua giurisprudenza la Corte costituzionale ha infatti espressamente ragionato di riespansione di «una norma già esistente»: sentenza n. 13 del 1999.

rideterminare la regola generale, portando il requisito dai cinque ai dieci anni (e a scalare prevedendo le eccezioni), come si è detto poc'anzi, oppure si è trattato di operazione diversa, di “disarticolazione” delle fattispecie, per effetto della quale la previsione del requisito decennale non costituisce affatto, oggi, ciò che ieri era la previsione del requisito quinquennale, ma è essa stessa *una delle ipotesi* considerate dall'art. 9?. Anzi, prescindendo dall'*intentio legis* si potrebbe persino arrivare a dire – per non sentirsi obiettare che nulla cambia, perché anche in presenza di plurime fattispecie, *ciascuna pensata per il suo*, l'una o l'altra non possono essere prese a prestito per farne regola generale – che nel raffronto complessivo è proprio la regola dei dieci anni a risultare “eccentrica”. In diversi dei casi contemplati dall'art. 9 (e 16), come la stessa Corte costituzionale ha in effetti sottolineato, il legislatore ha optato per la residenza quinquennale, in altri, ancora, vi si è discostato di poco (tre anni, quattro anni...), mentre solo per la categoria degli stranieri extra-Ue è salito bruscamente a dieci anni. D'altra parte, se torniamo ancora una volta ai lavori preparatori, la lettera f) è stata pure qualificata alla stregua di «*un'ipotesi residuale*, che consente, a chi non possa beneficiare di disposizioni più favorevoli, di ottenere la cittadinanza dopo dieci anni»³⁵.

Una indiretta traccia che il percorso argomentativo prescelto dalla Corte costituzionale possa essere stato il secondo illustrato, la si potrebbe cogliere nel passaggio in cui dà per l'appunto conto di come più volte nella disciplina sulla concessione della cittadinanza compaia il requisito quinquennale. Ma si tratta, appunto, di una traccia indiretta, e comunque dubbia. Perché in alcun modo la sentenza si interroga espressamente sul rapporto tra le due previsioni toccate dal quesito (né sulla necessità di doverlo fare). E l'argomento sembra piuttosto speso, ancora una volta, a dimostrare (solo) come la normativa di risulta non sia affatto eccentrica rispetto al tessuto normativo.

Insomma, la Corte si è solo accostata, senza affrontarlo, al tema, e si è solo accostata, senza affrontarla, alla domanda: nell'art. 9 della legge sulla cittadinanza è 5 ad essere la metà di 10 o è 10 ad essere il doppio di 5?

6. La Corte costituzionale ha voluto superare il discusso precedente della sentenza n. 26 del 2017? Una conclusione necessariamente interrogativa

È ora di provare a tirare le fila del discorso, domandandoci perché la Corte abbia deciso di schivare il punto, o quantomeno di tenerlo a distanza. Perché, insomma, l'argomentazione alla base del giudizio sul *referendum* cittadinanza non ha preso le mosse proprio da quel precedente (e dalla più recente ancora sentenza n. 49 del 2022) e non si è

³⁵ Quanto alla alterazione del *dies a quo* (la circostanza cioè che i cinque anni, per effetto del referendum, sarebbero decorsi dal primo giorno di residenza sul territorio italiano, mentre nella lettera b) decorrono dal momento dell'adozione) si può ipotizzare – perché la sentenza non affronta espressamente il tema – che ad aver fatto propendere per le ragioni dell'ammissibilità potrebbe essere stata proprio la natura della legge oggetto del *referendum*. Qui, in altre parole, potrebbe aver giocato a favore dei promotori la circostanza che, dovendo lasciar sopravvivere una normativa auto-applicativa, quello era il solo modo per agire. E in simili circostanze si tende a tollerare un tasso di manipolatività aggiuntiva.

svilupata, nel senso dell'inammissibilità o dell'ammissibilità, mostrando similitudini o differenze rispetto ai quesiti allora sotto giudizio? Una spiegazione potrebbe essere questa: che la Corte abbia non già solo voluto evitare di rimanere impigliata in quel precedente, ma abbia voluto – il che sarebbe ben più rilevante – “sminuire quello come precedente”. Da intendersi: non solo ai fini della risoluzione del singolo giudizio, ma nell'ambito della sua stessa giurisprudenza in tema di manipolatività.

La sentenza n. 26 del 2017, d'altra parte, fu, ed è ancora, oggetto di alcune critiche. Dubbi, per vero, ha in parte della dottrina suscitato prima ancora la sentenza n. 36 del 1997. Da una parte per le difficoltà applicative del criterio elaborato: qualunque manipolazione di un testo normativo, si è detto, «può essere presentata come l'espansione di un principio ivi incorporato a seconda del punto di vista che viene assunto dall'interprete»³⁶. Ma a monte, potrebbe discutersi dello stesso canone di valutazione, che costringe i referendari a «muoversi all'interno di un orizzonte politico preconstituito dalla legislazione della legge», in senso controintuitivo rispetto alla vocazione oppositiva dello strumento³⁷. In senso non dissimile si è detto che al corpo elettorale si finirebbe in questo modo la possibilità di introdurre «un principio ricavabile *per opposizione* – e dunque necessariamente *non coerente* – rispetto a quello espresso nella sistematica della legge abroganda»³⁸.

La sentenza n. 26 del 2017 ha però spostato ancora più in là l'asticella, chiarendo che idonea ad espansione è solo una regola che nel tessuto normativo sia concepita in partenza come generale. Anche prescindendo dalla severità del criterio di giudizio, potrebbero come detto darsi casi nei quali risulti opinabile che una regola sia speciale rispetto all'altra, e dunque insuscettibile di riespansione (in qualche misura, come visto, il *referendum* cittadinanza poneva questo interrogativo). Talvolta, le norme non hanno portata più ampia o più ridotta nel confronto reciproco. Semplicemente, si occupano di cose diverse³⁹.

A ben vedere, tuttavia, il “precedente del precedente”, ovvero la sentenza Capotosti, aveva posto un freno ad un'operazione referendaria molto ardita e decisamente differente rispetto a quella di cui stiamo ragionando oggi. Brevemente: si trattava di rideterminare il limite massimo di messaggi pubblicitari trasmissibili da parte della concessionaria pubblica.

³⁶ M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005, 632.

Alla luce della giurisprudenza che ne è seguita F. BIONDI, *La nuova tornata referendaria: quali novità quanto ai limiti di ammissibilità, al rapporto con partiti e Parlamento, alle strategie comunicative della Corte costituzionale*, Lettera Aic 3/22, si chiede se il criterio elaborato dalla Corte regga davvero, o se non sia giunto il momento di «ammettere che qui il terreno è davvero scivoloso, sia sul piano teorico, sia per gli esiti imprevedibili di tale verifica».

³⁷ Ancora, M. LUCIANI, *ivi*, 633.

³⁸ A. MORRONE-A. PUGIOTTO, *La Corte e i referendum giustiziati*, in *Quad. cost.*, n. 2/2020, 414.

³⁹ Già in riferimento al quesito sui licenziamenti, alcuni criticamente osservarono come sebbene le due soglie fossero pensate per esigenze diverse, «esistono entrambe e trasferirle dall'una all'altra non sembra determini un *novum*, ma soltanto una differente valutazione delle esigenze che sono alla base della scelta». Così V. COCOZZA, *Il quesito referendario sull'art. 18 l. 300/1970 è veramente propositivo?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017. Per rilievi critici alla pronuncia v. anche A. PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, a cura di R. Romboli, Torino, 2000, 267, per il quale il limite dei cinque dipendenti «non sembra [...] appartenere a “tutt'altro contesto normativo”, essendo pur sempre un limite dimensionale dettato al fine di far scattare le forme di tutela per i licenziamenti illegittimi previste dallo stesso art. 18». Ancora, si rinvia al commento di v. anche A. M. POGGI, *La difficile vita dei quesiti referendari sull'art. 18 dello Statuto dei lavoratori nel giudizio di ammissibilità davanti la Corte costituzionale*, in *Staiano, A. Zoppoli, L. Zoppoli (a cura di), Il diritto del lavoro alla prova del referendum*, Editoriale Scientifica, 2018, pag. 109-125.

Limite fissato al 4% dell'orario settimanale e al 12% di ogni singola ora, con un margine di tolleranza ulteriore pari al 2% orario, da recuperare nell'ora precedente e successiva. Per effetto del ritaglio della disposizione, l'incremento aggiuntivo del 2% sarebbe diventato, questo è il punto, il tetto massimo da rispettare in assoluto.

~~«La trasmissione di messaggi pubblicitari da parte della concessionaria pubblica non può eccedere il 4 per cento dell'orario settimanale di programmazione ed il 12 per cento di ogni ora; un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso di un'ora deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva».~~

Il dato numerico veniva allora letteralmente eradicato dalla sua funzione normativa, per essere “cnicamente” preso a prestito a confezionare una nuova regola giuridica nella quale avrebbe svolto una funzione normativa totalmente diversa. La soglia del 2%, infatti, non costituiva, altrove, nella legge, la soglia massima di pubblicità ammissibile, ma un tot di pubblicità ulteriore tollerabile, a condizione stabilite. Quella cifra, insomma, finiva nel *referendum* per costituire davvero solo un «pretesto». Come efficacemente osservato da Morrone «[il] testo su cui si appuntava l'ablazione, in buona sostanza, funzionava da *giacimento lessicale* dal quale trarre i segni necessari a costruire una disposizione positiva sintatticamente e giuridicamente significativa»⁴⁰. Come se si trattasse, insomma, di un paniere di parole dal quale estrarre a piacimento quelle utili a comporre un *puzzole* nuovo, nel quale il singolo pezzo si snatura, per diventare tutt'altro.

Che la Corte, con la sentenza n. 11 del 2025, sia voluta allora tornare all'essenza di quel limite? Ad alcuni commentatori è parso in effetti che la pronuncia abbia «voluto riprendere il filo dello storico precedente della sent. n. 36/1997»⁴¹.

Potrebbe anche essere, ma non possiamo di certo parlare di un *turning point*, data la scelta della Corte di non disconoscere apertamente le più recenti pronunce. E sarebbe per questo tanto più azzardato imbarcarsi in pronostici sull'andamento delle prossime tornate.

Ciò senza considerare che, come si diceva nelle prime battute, la giurisprudenza sull'ammissibilità dei *referendum* resta quello che è. Una giurisprudenza di difficile sistematizzazione. A causa anche della circostanza che il suo formante «si origin[a] a scossoni»⁴²: la Corte è chiamata a pronunciarsi a cadenza imprevedibile, magari anche ad ampia distanza dalla tornata precedente, su una pluralità di quesiti diversi (per materia, struttura, potenziali criticità, ecc.) e in tempi concentrati⁴³. A ciò si aggiunga che l'esito di un giudizio in bilico potrebbe essere condizionato anche dalla sorte alla quale si intende destinare un altro giudizio della medesima tornata. Insomma, le variabili sono troppe, e i confini via via definiti dalla Corte tra ciò che si può e ciò che non si può altrettanto

⁴⁰ A. MORRONE, *Il referendum manipolativo: abrogare per decidere*, in *Il diritto del lavoro alla prova dei referendum*, a cura di S. Staiano, A. Zoppoli, L. Zoppoli, Napoli, 2018, 72.

⁴¹ F. MEDICO, *Dalla riserva di sovranità alla riserva della Corte costituzionale?*, cit., 395, come molto direttamente afferma che la sentenza n. 11 del 2025 avrebbe pertanto «smenti[to] alcuni suoi diretti precedenti».

⁴² D. CHINNI, L. PACE, *A mo' di introduzione. Le ragioni di un seminario*, in *Il referendum abrogativo dopo la tornata del 2022*, cit., 15.

⁴³ Sono fattori valorizzati ancora una volta da D. CHINNI, L. PACE, *ivi*, 16.

sfuggenti. Meglio evitare previsioni per il futuro, rimanendo però vigili sulla piega che prenderà al prossimo appuntamento il giudizio sulla (eventuale) manipolatività dei quesiti.