



10 SETTEMBRE 2025

Il quesito (o meglio, l'oggetto) non è
chiaro: considerazioni a margine del
giudizio di ammissibilità del
referendum abrogativo della legge n.
86/2024

di Sara Angius

Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche
Università degli Studi di Sassari



Il quesito (o meglio, l'oggetto) non è chiaro: considerazioni a margine del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo della legge n. 86/2024*

di Sara Angius

Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche
Università degli Studi di Sassari

Abstract [It]: Il presente contributo si occupa di analizzare la sent. n. 10 del 2025, tramite cui la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum abrogativo della Legge n. 86/2024, come risultante a seguito della sentenza n. 192/2024. Dopo una breve ricostruzione dei requisiti del giudizio di ammissibilità e una volta ripercorso l'iter argomentativo seguito dalla Consulta è parso evidente che la conclusione a cui il giudice costituzionale è giunto si configuri quale esito inevitabile, in ragione della carenza di chiarezza del quesito. Più precisamente il quesito riformulato dall'Ufficio centrale per il referendum fa riferimento ad un oggetto – la l. n. 86/2024, come modificata dalla sent. 192/2024 – «sostanzialmente non decifrabile». Questo non solo implica incertezza sulle finalità perseguite dal referendum abrogativo, ma, soprattutto, determina un'insuperabile difficoltà nella comprensione del quesito posto agli elettori, la cui genuina manifestazione della volontà verrebbe pregiudicata, limitandone, in definitiva, la libertà di voto.

Title: The question (or rather, the subject matter) is unclear: considerations on the margin of the ruling on the admissibility of the referendum to repeal Law No. 86/2024

Abstract [En]: This contribution aims to analyze Sent. n. 10 of 2025, through which the Constitutional Court declared inadmissible the request for an abrogative referendum on Law n. 86/2024, as resulting from Sent. n. 192/2024. After a brief reconstruction of the requirements of the admissibility judgement and once the argumentative process followed by the Constitutional Court had been retraced, it seemed evident that the conclusion reached by the constitutional judge represents an inevitable outcome, due to the lack of clarity of the question. More precisely, the question reformulated by the *Ufficio centrale per il referendum* refers to an object – law n. 86/2024, as amended by sent. n. 192/2024 – which is described by the Court as “substantially undecipherable.” This not only implies uncertainty regarding the aims pursued by the abrogative referendum, but above all determines an insuperable difficulty in the comprehension of the question posed to the voters, whose genuine manifestation of their will would be prejudiced, ultimately limiting their freedom to vote.

(Titolo inglese: “The question (or rather, the object) is not clear: considerations on the margins of the admissibility judgment of the abrogative referendum of law n. 86/2024”)

Parole chiave: Corte costituzionale; Giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo; Referendum abrogativo; Quesito referendario; Autonomia differenziata

Keywords: Constitutional Court; Judgement of admissibility of the abrogative referendum; Abrogative referendum Referendum question; Differentiated autonomy

Sommario: 1. Le vicende della legge n. 86/2024: dalla Consulta alla Cassazione per ritornare alla Consulta. 2. I requisiti del giudizio di ammissibilità e l'evoluzione giurisprudenziale del controllo sulla formulazione del quesito. 3. Il quesito riformulato non supera il vaglio sulla chiarezza. 4. Considerazioni a margine della sentenza n. 10 del 2025.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Le vicende della legge n. 86/2024: dalla Consulta alla Cassazione per ritornare alla Consulta

La Consulta ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum abrogativo popolare della legge 17 luglio 2024, n. 86¹, “così come risultante a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024”². L’esito negativo a cui il vaglio di ammissibilità ha portato si giustifica in ragione del susseguirsi di vicende che hanno interessato la l. n. 86/2024 sin dalla sua genesi, determinando un’insuperabile assenza di chiarezza del quesito referendario, sia nel suo oggetto che nelle sue finalità³.

La c.d. “Legge Calderoli”⁴, dettando la disciplina – sia sostanziale che procedimentale⁵ – per il compimento delle intese di cui all’art. 116, terzo comma, Cost., risponde all’esigenza di attuazione dell’autonomia differenziata⁶, da tempo sentita come opportuna⁷, nonostante l’acclarata capacità autoapplicativa della disposizione costituzionale che la prevede⁸. La legge, sin dalla sua entrata in vigore⁹, ha suscitato un ampio dissenso che ha dato luogo, anzitutto, all’avvio dell’iter referendario – promosso sia in via popolare che in via istituzionale¹⁰ – per l’abrogazione della medesima e, successivamente, all’introduzione, in via principale, del giudizio di legittimità costituzionale della stessa¹¹.

¹ Legge 26 giugno 2024, n. 86, recante «Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione».

² Ufficio centrale per il referendum, Ordinanza del 12 dicembre 2024, n. 13, P.Q.M.

³ Corte costituzionale, sent. n. 10/2025, punti nn. 9,10 e 11 del *cons. in dir.*

⁴ Così definita dal nome del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, che la ha proposta, Roberto Calderoli.

⁵ «La legge 86/2024 contiene norme sul procedimento di approvazione delle intese tra lo Stato e le Regioni che intendono differenziarsi (art. 2) e sulla loro durata nel tempo (art. 7), sulla determinazione dei LEP (art. 3), sull’attribuzione di funzioni e risorse alle Regioni (artt. 4 e 5) e agli enti locali (art. 6), sul monitoraggio delle attività regionali (art. 8), sui rapporti finanziari Stato-Regioni (artt. 9 e 10)» ha così riassunto F. PALLANTE, *Intervento*, in AA.VV. (a cura di), *L’ammissibilità del referendum sull’autonomia differenziata. Atti del convegno del 14 novembre 2024*, Associazione “Salviamo la Costituzione”, 7 gen. 2025, p. 18.

⁶ L’art 116, co. 3, Cost., così come modificato dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, introduce un nuovo meccanismo di differenziazione per le Regioni di diritto comune alle quali possono essere attribuite «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s)» tramite un procedimento avviato con l’iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata, che si conclude con legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

⁷ Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007, p. 154; o cfr. A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, in *federalismi.it*, n. 19, 2019, p. 13, il quale reputa opportuna una «legge statale di principio», contenente disposizioni generali.

⁸ Cfr. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 146 ss.; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Rivista Internazionale di Scienze Giuridiche e Tradizione Romana*, n. 15, 2017, p. 8. Quanto elaborato trova poi conferma nei fatti, come dimostrano le iniziative per l’avvio della procedura ex art. 116, co.3, Cost., che durante la XVII Legislatura sono state promosse da Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna.

⁹ La legge è stata promulgata il 26 giugno 2024, ed è entrata in vigore il 13 luglio 2024.

¹⁰ Sull’iter introduttivo del referendum cfr. Ufficio centrale per il referendum, Ordinanza del 12 dicembre 2024, punti 1 (su iniziativa popolare) e 2 (su iniziativa di 5 Consigli regionali).

¹¹ L’impugnazione è stata proposta da quattro delle cinque Regioni promotrici del referendum abrogativo. Si tratta delle Regioni Puglia, Toscana, Campania e Sardegna, con i ricorsi iscritti, rispettivamente, ai numeri 28 29 31 e 30 del registro ricorsi 2024 presso la Corte Costituzionale, pubblicati in G.U., 1° serie speciale, nn. 37 e 38, rispettivamente dell’11.09.2024 e del 18.09.2024.

All'esito dell'anzidetto giudizio, la Consulta si è pronunciata con la sentenza n. 192/2024, resa tra l'avvio delle operazioni referendarie e il controllo di legittimità del referendum affidato all'Ufficio centrale¹² – da ora anche UCR¹³. Tale provvedimento – «a dispositivo multiplo»¹⁴ – composto da decisioni sia ablativo che manipolative¹⁵, ha stravolto i caratteri essenziali della legge. Il giudice costituzionale, tramite una lettura sistematica dell'art. 116, co. 3, Cost.¹⁶, ha compiuto simultaneamente un'opera di demolizione¹⁷ – della disciplina espressiva di un regionalismo competitivo e separatista¹⁸ – e di riscrittura – secondo alcuni sfociata in un'attività di «co-legislazione»¹⁹ – del testo legislativo, lasciando, ciononostante, diverse lacune alla normativa²⁰. Difatti, si è venuto a determinare non solo uno stravolgimento dell'originario impianto della legge, ma anche il trasversale ridimensionamento del suo ambito applicativo²¹, nonché la conseguente riduzione della sua operatività²².

¹² Vedi *infra*, nota 50.

¹³ La sentenza n. 192 del 2024 è stata resa il 14 novembre 2024, tra l'avvio dell'*iter* referendario, tra settembre e ottobre 2024 (cfr. Corte di Cass., Ufficio centrale per il referendum, Ord. del 12 dicembre 2024, n. 13, punto 1.2 e 2.1), e l'Ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum del 12 dicembre 2024.

¹⁴ A. SPADARO, *La "quadratura del cerchio"... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2025, p. 2, così l'ha definita l'A. richiamando C. PANZERA, *Interpretare, manipolare, combinare. Una nuova prospettiva per lo studio delle decisioni della Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013, pp. 221 ss.

¹⁵ Cfr. G. DE MINICO, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della L. n. 86/2024*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2024, p. 137. L'A. parla di una struttura molteplice della sent. n. 192/2024, composta da più parti: «una di annullamento secco, una di annullamento con sostituzione, una di rigetto interpretativo, e l'ultima di rigetto *tout court*»; ancora cfr. A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *giustizainsieme.it*, 2025, § 6. L'A. riporta «i numeri» della sentenza: «nelle oltre 100 pagine di motivazione, la decisione ha restituito un dispositivo che contiene 52 pronunce, di cui 14 dichiarazioni d'incostituzionalità (6 accoglimenti secchi, 5 sostitutive, 1 additiva, 2 illegittimità consequenziali), 12 inammissibilità (motivate non solo in punto di rito, ma contenenti precisazioni esecutive), 26 dichiarazioni di infondatezza (di cui almeno 3 interpretative di rigetto, relative ai punti qualificanti della disciplina)».

¹⁶ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del *cons. in dir.*, in cui chiarisce che la disposizione di cui all'art. 116, co. 3, Cost., «non può essere considerata come una monade isolata, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana, con cui va armonizzata».

¹⁷ Parla più cautamente di «ripulitura» E. CHELI, *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in *Astrid online*, n. 18, 2024, p. 1.

¹⁸ Cfr. A. SPADARO, *La "quadratura del cerchio"...*, *cit.*, p. 20, il quale, relativamente al disegno contenuto nella legge 86/2024, si riferisce ad un «regionalismo cripto-separatista, spacciato per differenziato»; o cfr. B. PEZZINI, *Intervento*, in AA.VV. (a cura di), *L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, *cit.*, p. 16, la quale definisce la l. n. 86/2024, prima dell'intervento della sent. n. 192/2024, come una disciplina contenente «il disegno di un regionalismo appropriativo e disgregativo»; o, ancora, cfr. A. ALGOSTINO, *Intervento*, in AA.VV. (a cura di), *L'ammissibilità*, *op. cit.*, p. 26.

¹⁹ A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, *cit.*, § 6. L'A. sostiene che attraverso una sorta di opera di «co-legislazione» esercitata dal giudice costituzionale sono stati riscritti i contenuti della legge, se non addirittura (§2) «i contenuti della forma di stato definiti dal nuovo Titolo V».

²⁰ La definisce «bucherellata» S. CECCANTI, *L'ordinanza della Cassazione sul referendum autonomia e una nota critica*, 13 dicembre 2024; invece per A. SPADARO, *La "quadratura del cerchio"*, *op. cit.*, p. 3, la legge «è stata radicalmente mutilata in diversi e significativi punti».

²¹ Cfr. A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *federalismi.it*, n. 1, 2025, p. 5, per cui la legge 86/2024, oramai vuota, «è priva di possibilità di applicazione».

²² Senza pretese di esaustività, si rimanda ad alcuni degli Autori che hanno tentato di ricostruire la decisione della Corte e gli effetti che questa ha prodotto sulla legge n. 86/2024, nonché, più profondamente, sullo Stato regionale italiano. Cfr. G. DE MINICO, *Il fil rouge*, *cit.*, pp. 135-153; cfr. A. SPADARO, *La "quadratura del cerchio"*, *op. cit.*, pp. 1-29; cfr. C. PINELLI, *Sulla premessa alla motivazione della decisione della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata (sent. n. 192 del 2024)*, in *Astrid rassegna*, n. 18, 2024, pp. 1-8; cfr. A. MORRONE, *Lo stato regionale*, *op. cit.*; cfr. S. BARTOLE, *Differenziazione e*

Benché le ragioni che concorrono a tale risultato siano svariate, si possono tuttavia individuare gli interventi che sembrano essere stati maggiormente incisivi²³. Anzitutto, la Corte ha ridotto considerevolmente la potenzialità “traslativa” delle funzioni statali, tramite la riformulazione dei termini con cui la legge definiva l’oggetto del trasferimento. Tramite una pronuncia sostitutiva ha, infatti, dichiarato l’illegittimità costituzionale della l. n. 86/2024 laddove questa si riferisce al trasferimento di “materie” anziché di “specifiche funzioni”²⁴, imponendo altresì che la devoluzione di funzioni debba avvenire nel rigoroso rispetto del principio di sussidiarietà²⁵. A questo si aggiunge anche l’individuazione, nella parte motiva, di una serie di materie la cui attribuzione regionale risulta «difficilmente giustificabile»²⁶, sembrando prevedere un più gravoso onere motivazionale circa il loro trasferimento, se non proprio una sorta di preclusione di fatto²⁷.

Ancora poi decisivo appare l’intervento relativo alla disciplina costruita attorno ai livelli essenziali delle prestazioni, i c.d. LEP²⁸, la cui previa determinazione era posta come condizione all’attribuzione delle funzioni riferibili ai diritti che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale²⁹. Anzitutto, è intervenuta la declaratoria di incostituzionalità della delega al Governo circa l’individuazione dei LEP³⁰, in ragione dell’inadeguatezza dei principi e criteri direttivi³¹, con ciò determinando l’illegittimità costituzionale in via consequenziale della quasi totalità dell’articolo 3³². A ciò si è aggiunto quanto

ordinamento regionale vivente, in *Astrid online*, n. 1, 2025, pp. 1-6; cfr. E. CHELI, *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, cit., pp. 1-3; cfr. P. CARETTI, *La sent. n. 192/2024: la Corte costituzionale mette un po’ d’ordine nel confuso dibattito sull’autonomia differenziata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2025, pp. 12-17; cfr. E. D’ORLANDO, *Uguaglianza nel godimento dei diritti e buon governo delle risorse pubbliche: LEP, costi e fabbisogni standard, federalismo fiscale, nella cornice dello Stato regionale cooperativo (note a margine della sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it-paper*, n. 13, 2025, pp. 2-22.

²³ Per quanto non possa determinarsi un ordine d’importanza delle pronunce assunte dalla Corte, si possono tuttavia individuare alcuni interventi che sembrano avere avuto un maggiore impatto sulla portata normativa della legge 86/2024.

²⁴ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 1, 2, 4 e 5 del P.Q.M.

²⁵ *Ibid.*, punto 4.1 del *cons. in dir.*

²⁶ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.4 del *cons. in dir.* La Corte rileva che vi sono delle materie «alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà».

²⁷ Cfr. A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato*, cit., p. 5, secondo cui anche solo questo accorgimento ha la capacità di stravolge l’originario impianto della legge, pensata «quale percorso di possibili trasferimenti globali di interi settori di attività materiali».

²⁸ Ai sensi dell’art. 1, co. 2, l. n. 86/2024, i LEP si riferiscono ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i quali starebbero ad indicare la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale.

²⁹ Art. 1, Legge del 26 giugno 2024, n. 86.

³⁰ Art. 3, co. 1, l. n. 86/2024.

³¹ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 9.2 del *cons. in dir.* Spiega la Corte che «una determinazione plurisettoriale di criteri direttivi per la fissazione dei LEP, che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta inevitabilmente destinata alla genericità». La l. n. 68/2024, infatti, rimandando ai principi e criteri direttivi contenuti nell’art. 1, commi da 791 a 801-*bis*, della l. 29 dicembre 2022, n. 197 – la Legge di Bilancio per il 2023 – si poneva in contrasto con l’art. 76 Cost., in ragione della eccessiva genericità nell’indicazione dei principi e criteri direttivi.

³² Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 9.3 del *cons. in dir.* È stata dichiarata l’illegittimità costituzionale in via consequenziale dei commi 2, 3, 4, 5 e 6 dell’art. 3, contenenti il procedimento di adozione dei decreti legislativi e la disciplina del monitoraggio sulla garanzia dell’erogazione dei LEP.

precisato in via interpretativa dalla Consulta secondo cui, anche nell'ambito delle materie "no-LEP"³³, il trasferimento di funzione attinente a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali richiede la previa determinazione del relativo LEP (e del costo standard)³⁴. In questo modo il giudice costituzionale indirettamente implica che la procedura individuata potrà essere impiegata per il solo trasferimento di funzioni inerenti a materie "no-LEP" non attinenti a diritti, riducendo considerevolmente la portata applicativa della legge.

Ancora poi, non pare trascurabile il rinnovato equilibrio tra la posizione del Governo e quella del Parlamento, il quale, nell'impianto originale della legge era stato messo ai margini del procedimento per la formazione delle intese, gestito quasi esclusivamente dall'Esecutivo³⁵. Oltre a quanto già emerso circa la censura sulla delega per la determinazione dei LEP³⁶, deve aggiungersi quanto sostenuto in via interpretativa dal giudice costituzionale³⁷. Egli, ad esempio, ha negato l'esistenza di una riserva a favore del Governo nell'iniziativa legislativa del processo di differenziazione³⁸. O ancora, rifiutando che l'operazione di differenziazione si risolva, in sostanza, in un negoziato tra Governo e Regioni, di cui le Camere sarebbero mere spettatrici, la Corte ha ammesso il potere del Parlamento di emendare le singole leggi di differenziazione sottoposte alla sua approvazione³⁹.

La decisione della Consulta, dunque, sembra aver determinato due fondamentali conseguenze. Anzitutto, in virtù della lettura interpretativa dell'art. 116, co. 3, Cost., lo spirito che governa la disciplina attuativa dell'autonomia differenziata sembra essere mutato: da un regionalismo competitivo ad un regionalismo cooperativo⁴⁰. Dopodiché, è indubbio che l'originario impianto della Legge Calderoli è stato quasi

³³ Materie in cui la l. n. 86/2024 consente di attribuire forme particolari di autonomia a prescindere dalla previa determinazione dei LEP. La Corte (sent.192/2024, punto 15.2 del *cons. in dir.*) dalla lettura dell'art. 3, comma 3 – contenente le materie LEP – individua come materie no-LEP: «previdenza complementare e integrativa», «professioni», «organizzazione della giustizia di pace», «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni», «commercio con l'estero», «protezione civile», «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale» e «enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale».

³⁴ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 15.2 del *cons. in dir.*

³⁵ Cfr. S. BARTOLE, *Differenziazione e ordinamento regionale vivente*, cit., pp. 4-5.

³⁶ A cui si aggiunge la censura della previsione contenuta all'art. 3, comma 7 per cui i futuri decreti legislativi di determinazione dei LEP avrebbero potuto essere successivamente modificati con un d.P.C.m., senza la copertura di una delega (Corte cost., sent. 192/2024, punto 13.2 del *cons in dir.*).

³⁷ Sulla diversa portata attribuita alle decisioni interpretative di rigetto vedi *infra* § 4, spec. nota 139.

³⁸ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 10 del *cons. in dir.*

³⁹ *Ibid.*, punto 11.2 del *cons. in dir.*

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del *cons in dir.*, in cui la Consulta sostiene espressamente che «il regionalismo italiano, nel cui ambito deve inserirsi la differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., non è un "regionalismo duale" (...). Piuttosto, è un regionalismo cooperativo (...). A tale logica costituzionale va ricondotta la differenziazione contemplata dall'art. 116, terzo comma, Cost., che può essere non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali». Mette in evidenza i passaggi in cui si evince il carattere cooperativo del regionalismo ridisegnato dalla Corte E. D'ORLANDO, *Uguaglianza nel godimento dei diritti e buon governo delle risorse pubbliche*, cit., pp. 6-8.

interamente smantellato⁴¹, svuotato in larga parte dei suoi contenuti sostanziali, e solo parzialmente colmato dalle pronunce manipolative della Corte. Attualmente, pertanto, permane una disciplina normativa lacunosa, a cui solo il legislatore può porre rimedio⁴².

Tale composita decisione – ed i suoi dirompenti effetti –, resa a poco meno di un mese dalla pronuncia dell'Ufficio centrale per il referendum non ha potuto non incidere considerevolmente sulle valutazioni da esso compiute nell'ambito del giudizio di legittimità reso ai sensi della l. n. 352/1970⁴³. L'UCR, assimilando la suddetta decisione manipolativa ad un intervento abrogativo del legislatore, ha ritenuto applicabile in via analogica l'art. 39 della l. n. 352/1970 – che prevede l'interruzione delle operazioni referendarie a seguito dell'intervento di una legge di abrogazione – così come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale in occasione della sent. n. 68/1978. Secondo tale interpretazione le operazioni referendarie possono proseguire, nonostante l'intervento di una modifica normativa, qualora rimanga inalterata «l'«intenzione del legislatore»»⁴⁴, cioè senza che mutino né i principi ispiratori rispetto alla disciplina precedente, né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti⁴⁵. Nel caso in esame l'Ufficio centrale, pur ammettendo che la legge è stata oggetto «di un amplissimo ventaglio di censure» ha ritenuto che sussista «la permanenza di un nucleo normativo (..) vigente» per cui ciò che resta costituisce «un sostrato dispositivo bastevole a dare corso, seppur con i necessari interventi parlamentari di adeguamento, al disegno fondamentale ed i principi ispiratori di attuazione del regionalismo differenziato ex art.116, co. 3», ponendosi, ciò che resta della legge n. 86/2024, come «condizione necessaria e sufficiente a concretare la permanenza di materia referendaria»⁴⁶.

All'esito dell'anzidetto procedimento l'organo di controllo, trasferendo l'oggetto del referendum dalla precedente normativa alla normativa «di risulta», al fine di «dare più completa e fedele descrizione dell'oggetto della consultazione popolare»⁴⁷, ha dichiarato conforme alle disposizioni di legge il quesito integrato così (ri)formulato: «Volete voi che sia abrogata la legge 26 giugno 2024, n. 86, “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Cost., come risultante a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n.

⁴¹ Cfr. A. SPADARO, *La “quadratura del cerchio”, op. cit.*, p. 3, per l'A. le interpretazioni costituzionalmente conformi – unite alle decisioni caducatorie – «rendono la legge una specie di casa bombardata di cui restano in piedi solo i muri esterni, una sorta di simulacro dell'originario e assai discutibile progetto di “differenziazione”».

⁴² Cfr. S. BARTOLE, *L'autonomia differenziata a valle della dichiarazione di inammissibilità del referendum abrogativo*, in *laCostituzione.info*, 2025, p. 3.

⁴³ Vedi *infra* § 2.

⁴⁴ Corte cost., sent. n. 68 del 1978, punto 3 del *cons. in dir.*

⁴⁵ *Ivi.*

⁴⁶ Ufficio centrale per il referendum, Ordinanza del 12 dicembre 2024, punto 9.4, in cui si legge anche di un «penetrante controllo di legittimità costituzionale» e di un «massiccio effetto demolitorio».

⁴⁷ *Ivi.*

192/2024”?)⁴⁸. Il giudice costituzionale è così stato investito del compito di giudicare l’ammissibilità costituzionale del referendum abrogativo sulla legge 86/2024, così come pervenuto a seguito del giudizio dell’Ufficio centrale.

2. I requisiti del giudizio di ammissibilità e l’evoluzione giurisprudenziale del controllo sulla formulazione del quesito

Per potersi procedere all’indizione del referendum abrogativo deve garantirsi che il suo svolgimento avvenga nel rispetto delle regole – costituzionali e non – volte ad assicurare che la volontà popolare sia esercitata nel rispetto dei principi dell’ordinamento. È per tale ragione che è previsto un controllo articolato in due fasi⁴⁹. Il primo, in ordine logico e cronologico, è il vaglio di regolarità e legittimità di competenza dell’Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di Cassazione⁵⁰. Una volta resa l’ordinanza che dichiara il referendum conforme alla legge, segue l’esame della Corte costituzionale, chiamata a sua volta a giudicare sull’ammissibilità costituzionale delle richieste referendarie presentate a norma dell’art. 75 della Costituzione⁵¹, così come pervenute all’esito del precedente controllo. Dopodiché, il giudice costituzionale, una volta compiute le articolate valutazioni, di cui si dirà, decide con sentenza se ammettere o respingere la richiesta referendaria⁵².

L’aspetto che da sempre sembra aver attirato maggiormente i commentatori è il variegato contenuto di cui questa indagine, nel tempo, si è andata a comporre. Stando alla lettera dell’art. 2 della L. cost. n. 1 del 1953, il giudice costituzionale dovrebbe limitarsi ad escludere il referendum avente ad oggetto l’abrogazione di leggi relative a materie escluse dal co. 2 dell’art.75 Cost.⁵³. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte, a partire dalla nota sentenza n. 16 del 1978, di pari passo con l’espansione dell’impiego dello

⁴⁸Ufficio centrale per il referendum, Ordinanza del 12 dicembre 2024, P.Q.M.

⁴⁹ Le fonti che disciplinano il controllo sono, per quanto riguarda il giudizio di legittimità dell’Ufficio centrale per il referendum la legge 25 maggio 1970, n. 352, per quanto riguarda il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale, oltre la già citata legge, anche l’art. 2 dalla legge 11 marzo 1953, n.1.

⁵⁰ L’Ufficio centrale per il referendum si occupa di «garantire la legittimità del procedimento» verificando la regolarità della raccolta delle firme, e verificando la formulazione tecnico giuridica del quesito. Cfr. A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 212. Per A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, IV ed., Giuffrè, Milano, 2004, p. 401, si tratta di un «giudizio di procedibilità»; v. anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, V ed., CEDAM, Padova, 1984, p. 96.

⁵¹ Art. 2 dalla legge 11 marzo 1953, n.1.

⁵² Art. 33, commi 3, 4 e 5, legge 25 maggio 1970, n. 352.

⁵³ Cfr. A. CELOTTO, *La Corte Costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp.114-115.

strumento referendario, ha ampliato i confini del proprio giudizio⁵⁴, individuando una serie di «cause [di inammissibilità] inesprese, previamente ricavabili dall'intero ordinamento costituzionale»⁵⁵.

Nonostante le diverse ripartizioni individuate dalla dottrina per conferire ordine e coerenza ai diversi complessi di cause di inammissibilità elaborate⁵⁶, sembra potersi proporre una bipartizione in base all'oggetto su cui il sindacato si concentra, a seconda che questo verta sull'«oggetto»⁵⁷ del referendum o sulla formulazione del «quesito»⁵⁸.

Relativi all'oggetto sono, anzitutto, i c.d. limiti espressi, ovverosia le cause di inammissibilità testualmente previste dall'art. 75 Cost., secondo cui non può tenersi referendum per l'abrogazione di leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto e di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Peraltro, il loro significato, ha spiegato la Corte nella sent. n. 16/78, deve andare oltre il senso letterale, richiedendo che tale limite venga sottoposto ad un'interpretazione logico-sistematica tale per cui vengano ricomprese nel divieto anche le leggi ad esse strettamente legate⁵⁹.

Al di fuori dei limiti espressi, così come estensivamente intesi, la giurisprudenza costituzionale ha altresì individuato ulteriori distinti complessi di ragioni d'inammissibilità, che si pongono come dei limiti impliciti ricavabili dall'ordine costituzionale⁶⁰. Anzitutto, come desumibile dalla lettera dell'art. 75 Cost. – per cui il referendum abrogativo ha ad oggetto la legge o un atto avente valore di legge⁶¹ –, la

⁵⁴ *Ibid.* p. 115. L'A. rinviene nell'eccessivo impiego del referendum abrogativo – dall'Assemblea costituente concepito come strumento di carattere eccezionale –, che lo ha portato ad avere una sempre maggiore valenza politica, la ragione dell'ampliamento dei limiti del giudizio di ammissibilità compiuto dalla Corte costituzionale.

⁵⁵ F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 218; altri Autori hanno parlato dell'individuazione di ulteriori limiti «interpretando il testo (c.d. limiti impliciti) e lo spirito (c.d. limiti logici) della Costituzione», così A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico, cit.*, p. 212.

⁵⁶ Ad esempio, in A. CELOTTO, *La Corte Costituzionale, cit.*, pp. 116-117., l'A. individua «tre linee argomentative», rispettivamente relative all'interpretazione estensiva delle categorie dell'art. 75, co. 2, Cost., all'esclusione dei referendum relativi a leggi di rilevanza costituzionale e all'esistenza di limiti alla struttura dei quesiti referendari. Altra categorizzazione viene proposta da A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, VII ed., 2022, p. 382, i quali suddividono le cause di inammissibilità in tre categorie, comunicanti tra loro, a seconda che le valutazioni della Corte vertano sull'oggetto del referendum, sul quesito e la sua formulazione e sugli effetti contrari a Costituzione che l'eventuale abrogazione referendaria determinerebbe.

⁵⁷ L'oggetto del referendum è «l'atto formalmente connotato come legge o atto avente forza di legge su cui cade il responso del corpo elettorale chiamato o a deliberare in ordine alla sua abrogazione», così A. LOIODICE – A. BRIGHINA, *Referendum*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 2001, p. 5.

⁵⁸ Il quesito «costituisce l'unico supporto letterale di riferimento della volontà popolare, che, per ciò stesso, risulta vincolata, e consiste nella prospettazione di una duplice alternativa (...) di esprimere una volontà positiva o negativa all'abrogazione totale o parziale dell'atto-fonte sottoposto a referendum» così A. LOIODICE – A. BRIGHINA, *Referendum, cit.*, p. 6.

⁵⁹ Corte cost., sent. 16 del 1978. In base all'interpretazione logico-sistematica delle cause testuali ex art. 75, comma 2, Cost. dovrebbero sottrarsi «al referendum le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa». Ad esempio, sono state escluse dal referendum le leggi di esecuzione dei trattati internazionali strettamente connesse alle leggi di autorizzazione (sent. 27/1997); così, accanto alle leggi tributarie di bilancio anche le leggi finanziarie, v. sent. n. 2/1994»

⁶⁰ Corte cost., sent. 16 del 1978.

⁶¹ Allo stesso modo non paiono sottoponibili a referendum abrogativo le fonti di grado inferiore, sul punto cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, cit.*, p. 100.

giurisprudenza costituzionale ha chiarito che sono sottratte alla consultazione popolare «la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le “altre leggi costituzionali” considerate dall’art. 138 Cost., come pure gli atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare (e dunque insuscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive)»⁶².

Più complicato, e stratificato, è il discorso relativo ai referendum aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato⁶³, relative cioè all’unica modalità di attuazione possibile della Costituzione⁶⁴, per cui una loro eventuale abrogazione in via referendaria equivarrebbe indirettamente alla lesione di una disposizione costituzionale⁶⁵. In base alle pronunce della Corte e dalla lettura fattane dalla dottrina, da questi atti normativi si differenziano, non sempre con chiarezza⁶⁶, le leggi costituzionalmente “necessarie” e quelle costituzionalmente “obbligatorie”⁶⁷. Le prime contengano la disciplina circa il funzionamento e l’operatività degli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale⁶⁸, mentre le seconde, dal contenuto più ampio e sfumato, si pongono come un *genus* di cui le leggi costituzionalmente vincolate e quelle necessarie sarebbero una *species*⁶⁹. Nel tempo le decisioni della Corte, applicando indistintamente queste diverse cause di inammissibilità, hanno generato, inevitabilmente, una certa confusione in merito ai loro confini, rendendo complicata una loro ricostruzione puntuale e lineare⁷⁰.

Il punto di osservazione muta quando la valutazione ricade sulla formulazione del quesito referendario, non guardandosi più a caratteristiche proprie dell’oggetto in sé stesso considerato, ma analizzando il medesimo entro i confini delineati dalla richiesta referendaria. In questo senso si coglie una duplice

⁶² Corte cost., sent. n. 16 del 1978, punto 3 del *cons. in dir.* Spiega correttamente la Corte che se così non fosse «accanto all’apposito procedimento di revisione e di formazione delle “altre leggi costituzionali”, disciplinato dall’art. 138 Cost., si verrebbe cioè ad inserire un procedimento destinato alla sola abrogazione delle leggi costituzionali nonché – coerentemente – della Costituzione stessa», venendosi così a creare un meccanismo in contrasto con la rigidità della Costituzione (punto 4 del *cons in dir.*).

⁶³ Individuate nella sent. n. 16/1978 come quelle 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)».

⁶⁴ Cfr. A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 385. La prima autorevole definizione fu elaborata da G. Zagrebelsky che la descrisse come «l’unica necessaria disciplina, consentita in sede attuativa della norma costituzionale», cfr. G. ZAGREBELSKY, *Relazione*, in *Il dettato costituzionale in tema di referendum. Funzioni e poteri della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale. Le otto richieste radicali di referendum*, Piramide, Roma, 1978, p. 28.

⁶⁵ Cfr. A. BARBERA – C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, op. cit., p. 212.

⁶⁶ Cfr. A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti*, op. cit., p. 386.

⁶⁷ Formula introdotta da C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Torino, 1985, p. 342, in riferimento al complesso delle leggi dirette ad attuare la Costituzione.

⁶⁸ Cfr. A. CARDONE – F. CORTESE – A. DEFFENU, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 411.

⁶⁹ Cfr. P. CARNEVALE, *Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, CEDAM, Padova, 1992, pp. 143-144 il quale sembra comprendere nella ampia categoria delle leggi costituzionalmente obbligatorie anche quelle costituzionalmente necessarie. Diversamente A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti*, op. cit., p. 385, i quale non fanno riferimento alle leggi costituzionalmente necessarie.

⁷⁰ Cfr. A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti*, op. cit., p. 386.

dimensione del vaglio sulla struttura del quesito, una formale, che si rifà alla formulazione linguistica che compone la domanda, e una sostanziale, relativa all'intelligibilità dell'oggetto a cui si riferisce⁷¹.

In considerazione del fatto che l'interrogativo referendario è l'unico supporto letterale a disposizione del corpo elettorale per comprendere la portata del referendum⁷², la giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 16/68, ha richiesto che questo fosse connotato da «chiarezza omogeneità e univocità»⁷³, in modo tale da garantire la genuinità della manifestazione di volontà degli elettori⁷⁴. La possibilità di scelta lasciata all'elettore, infatti, è il «*proprium* dell'istituto referendario»⁷⁵, cosicché il suo venir meno implica l'impossibilità di procedere al referendum. La possibilità di scelta, a sua volta, è preclusa quando la libertà di voto dell'elettore viene in qualsiasi modo coartata, e questo accade, per l'appunto, se il requisito non è chiaro, omogeneo o univoco, o se mancano gli altri requisiti progressivamente individuati dalla giurisprudenza costituzionale come essenziali per consentire un voto consapevole⁷⁶, e conseguentemente libero⁷⁷.

I criteri di cui si compone il vaglio sulla struttura del quesito hanno assunto nel tempo significati differenti, giungendo a ricomprendere all'interno dell'indagine molteplici profili. Nello specifico, l'omogeneità della richiesta referendaria – che in un primo momento accentrava in sé l'intero controllo – attiene alla capacità del quesito formato da una molteplicità di domande, di esprimere un principio abrogativo unitario capace di uniformarle⁷⁸. Questa, pertanto, viene meno allorché la pluralità di domande eterogenee siano «carenti di una matrice razionalmente unitaria»⁷⁹. In questo senso, attenta dottrina ha evidenziato come il

⁷¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 27 del 1981, o più recentemente la sent. n. 49 del 2022.

⁷² A. LOIODICE – A. BRIGHINA, *Referendum*, op. cit., p. 6.

⁷³ I primi riferimenti a questi aspetti si rinvergono nella sent. n. 16 del 1978 e sono successivamente congiuntamente considerati, come requisiti attinenti alla formulazione del quesito, fondamentali per l'ammissione, v. sentt. nn. 31 e 137 del 1993; n. 47 del 1991; n. 24/2011; n. 17 del 2016; n. 59 del 2022.

⁷⁴ Corte cost., sent. n. 16/1978.

⁷⁵ Corte cost., sent. n. 27 del 1981.

⁷⁶ Cfr. A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti*, op. cit., p. 387.

⁷⁷ Corte cost., sent. n. 27 del 1981 «Nelle consultazioni popolari, e perciò anche in quelle referendarie, in cui non è concepibile una risposta articolata, la nettezza della scelta postula la nettezza del quesito, la sua semplicità, cioè essenzialità, la sua chiarezza, cioè la sua inconfondibilità»; o anche sent. n. 24/2011 «tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte (omogeneità; chiarezza e semplicità; univocità; completezza; coerenza; rispetto della natura essenzialmente ablativa dell'operazione referendaria)».

⁷⁸ Cfr. A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, op. cit., p. 212.

⁷⁹ Sent. n. 16/1978, punto 3 del *cons. in dir.* Il ragionamento sottostante è il seguente: dal momento che la risposta al quesito referendario è l'alternativa secca tra “sì” o “no”, la concentrazione di domande eterogenee entro lo stesso quesito rischierebbe di tradire la genuinità della manifestazione di volontà degli elettori, sia nell'ipotesi in cui «i cittadini siano convinti dell'opportunità di abrogare certe norme ed a questo fine si rassegnino all'abrogazione di norme del tutto diverse, solo perché coinvolte nel medesimo quesito», sia nell'ipotesi in cui votino contrariamente all'abrogazione «in nome del prevalente interesse di non far cadere determinate discipline, ma pagando il prezzo della mancata abrogazione di altre norme che essi ritengono ormai superate» (sent.n.16/1978, punto 5 del *cons in dir.*).

vaglio sulla omogeneità finisce per rientrare tra i limiti relativi all’oggetto, posto che attiene al «“modo” di essere della normativa presa di mira dai promotori»⁸⁰, piuttosto che alla formulazione del quesito.

Discorso in parte diverso deve farsi circa il requisito della chiarezza, che, nato in stretta connessione con i concetti di omogeneità e univocità⁸¹, ha nel tempo assunto autonomi connotati. Anzitutto, affinché la richiesta referendaria possa dirsi chiara non è sufficiente la sola intelligibilità dell’enunciato linguistico contenuto nella domanda, ma è altresì richiesto che la valutazione della Corte si concentri «sullo specifico testo legislativo in esame allo scopo di accertarne l’idoneità ad essere oggetto di un referendum abrogativo»⁸². Si richiede, in altri termini, che dalla formulazione del quesito non solo si individui quale sia l’atto normativo sottoposto alla consultazione popolare, ma si comprenda il contenuto dello stesso⁸³. Ancora poi, la chiarezza della richiesta presuppone la trasparenza delle sue finalità. Quest’ultima non può essere quella resa palese dai promotori, ma deve intendersi quella «incorporata nel quesito» e quindi «obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione e all’incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento»⁸⁴. Pertanto, l’elettore, dalla lettura dell’interrogativo referendario – nella sua «portata oggettiva»⁸⁵ – deve poter comprendere il fine della votazione e le conseguenze che questa produrrebbe nell’ordinamento. Da quanto precede non pare incauto sostenere che, così come sostenuto per l’omogeneità, anche il vaglio sulla chiarezza non si esaurisce in un controllo sulla costruzione della domanda, ma alcune sue sfumature tendono ad allinearsi ad un’indagine sull’oggetto del referendum, in questo caso non di per sé stesso considerato, ma così come delimitato dal quesito referendario.

3. Il quesito riformulato non supera il vaglio sulla chiarezza

La dirompenza della sent. n. 192/2024 ha avuto inevitabili conseguenze anche nell’ambito del controllo della Corte costituzionale. La valutazione del giudice costituzionale, in ragione di quanto concluso nell’ordinanza dell’Ufficio centrale, ha avuto ad oggetto la normativa risultante a seguito della sentenza manipolativa, così come determinata dal riformulato quesito referendario. Il mutamento della questione rispetto a come inizialmente prospettata dai promotori ha comportato che quella che in un primo

⁸⁰ A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti*, *op. cit.*, p. 387. Per gli AA. l’omogeneità ha riguardo al «modo di essere della normativa presa di mira dai promotori, e sarebbe perciò, un carattere dell’oggetto, pur se così come risultante dalla scelta dei proponenti».

⁸¹ *Ivi*.

⁸² Corte cost., sent. n. 56 del 2022.

⁸³ Corte cost., sent. n. 49 del 2022, per cui occorre chiarezza nell’«oggetto del quesito, così da renderlo comprensibile agli elettori chiamati ad esprimere un voto pienamente consapevole, irrinunciabile requisito di un atto libero e sovrano del corpo elettorale» (punto 3 del *cons. in dir.*).

⁸⁴ Corte cost., sent. n. 24 del 2011; n. 17 del 2016; n. 28 del 2017 e n. 59 del 2022.

⁸⁵ Corte cost., sent. n. 37 del 2000

momento sembrava dovesse essere un'indagine dall'esito «ovvio»⁸⁶ – sebbene l'ondivaga giurisprudenza della Corte sull'ammissibilità abbia spesso reso difficile esprimersi in termini di certezza⁸⁷ – ha, invece, assunto elementi inediti capaci di alterare gli originari termini della valutazione.

Ancor prima che fosse resa la sent. n. 192/2024, tra le ragioni che secondo la dottrina avrebbero potuto condurre ad una dichiarazione di inammissibilità concorrevano il possibile collegamento della l. n. 86/2024 con la legge di bilancio, la sua qualificazione come legge a contenuto costituzionalmente vincolato o necessario, nonché la possibile disomogeneità del quesito⁸⁸. I primi due argomenti – la cui assenza, in precedenza, era stata sostenuta a supporto dell'ammissibilità del referendum – in parte hanno trovato nella sent. n. 192/2024 nuove argomentazioni a sostegno della loro esclusione quali cause di inammissibilità⁸⁹. Già prima della decisione manipolativa apparivano convincenti le ragioni di chi, favorevole all'ammissibilità, escludeva la vincolatività costituzionale della l. 86/2024 in ragione della riconosciuta capacità di autonoma applicazione dell'art.116, comma 3 Cost., garantendo così che l'eventuale abrogazione della disciplina attuativa non avrebbe comportato conseguenze pregiudizievoli per la Costituzione⁹⁰. A seguito della sent. n. 192/2024, tuttavia, lo stesso giudice costituzionale ha dissipato ogni dubbio a riguardo, riferendosi alla l. n. 86/2024 come una delle possibili leggi attuative dell'autonomia differenziata⁹¹, negando definitivamente la sua vincolatività costituzionale⁹². È per tale ragione che nella sent. n. 10/2025 si è espressamente esclusa la sussistenza di tale limite all'ammissibilità⁹³. Allo stesso esito la Consulta è giunta relativamente alla presunta connessione della Legge Calderoli con la legge di bilancio, vista sin dal principio come un «collegamento non sostanziale ma fittizio»⁹⁴. I dubbi a riguardo sono definitivamente venuti meno in seguito alla declaratoria di illegittimità costituzionale

⁸⁶ AA.VV. (a cura di), *L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata. Atti del convegno del 14 novembre 2024*, Associazione "Salviamo la Costituzione", 7 gen. 2025, p. 18.

⁸⁷ Cfr. F. MODUGNO - G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, Giappichelli, Torino, 2001.

⁸⁸ Tali obiezioni, così come quella relativa alla disomogeneità del quesito, sono state sollevate sin dalla raccolta delle firme. Cfr. B. PEZZINI, *Intervento, cit.*, p. 7.

⁸⁹ Cfr. M. VOLPI, *Intervento*, in AA.VV. (a cura di), *L'ammissibilità op. cit.*, p. 33.

⁹⁰ Cfr. M. A. CABIDDU, *Intervento*, in AA.VV. (a cura di), *L'ammissibilità, op. cit.*, p. 36. Così anche il Comitato dei promotori che, nella memoria depositata l'8 gennaio 2025, espone come l'art. 116, terzo comma, Cost. conterrebbe una disciplina suscettibile di autonoma applicazione, anche solo in forza di singole «deroghe all'ordinaria ripartizione delle funzioni», da attivarsi per ciascuno specifico caso per il tramite di legge rinforzata. Ciò escluderebbe la necessità di una legge generale che disciplini l'attuazione dell'istituto dell'autonomia differenziata per consentirne il concreto funzionamento (V. Corte cost., sent. 10 del 2025, punto 6 ritenuto in fatto).

⁹¹ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 7.2 del *cons. in dir.*

⁹² Corte cost., sent. n. 10 del 2025, punto 6.3 del *cons. in dir.* «La stessa sentenza n. 192 del 2024 ha, invero, riconosciuto l'opportunità – e non la necessità – della suddetta legge, al fine di “guidare” e dare ordine al processo di attuazione del regionalismo differenziato».

⁹³ Corte cost., sent. n. 10 del 2025, punto 6.3 del *cons. in dir.*

⁹⁴ M. VOLPI, *Intervento, cit.*, p. 33. La stessa Corte costituzionale è stata chiara, in riferimento all'art. 9 della legge n. 86 del 2024 – che prevede l'invarianza finanziaria conseguente all'applicazione delle singole intese –, nel negarne l'esistenza di una connessione «genetic[a], strutturale e funzionale con la procedura di bilancio» (sent. 10/2025, punto 6.2 del *cons. in dir.*)

conseguenziale dell'art. 1, commi da 791 a 801.*bis*, della legge n. 197/2022, implicando l'indiscutibile inesistenza di tale causa di inammissibilità⁹⁵.

Peraltro, la sent. n. 10/2025 niente dice – espressamente – sull'omogeneità del quesito⁹⁶. Ciononostante, è possibile abbozzare alcune riflessioni. Nel silenzio della Corte sembra desumersi un tacito superamento del vaglio su tale aspetto, assorbito o ridimensionato rispetto alle considerazioni sulla sua chiarezza. L'assenza di omogeneità era paventata da coloro i quali apprezzavano la presenza di norme sostanziali – di principio e di dettaglio – e di norme procedurali, quale ragione di eterogeneità del quesito⁹⁷. Parevano soddisfacenti le repliche di chi intravedeva come principio unitario della legge il disegno politico portato avanti dalla maggioranza⁹⁸ – che sembrava fondarsi sulla massima agevolazione della devoluzione delle funzioni⁹⁹, nonché sull'attribuzione di un ruolo centrale al Governo¹⁰⁰, sia nella definizione delle intese che nell'individuazione dei LEP –, basatosi su un'interpretazione dell'art. 116, comma 3, Cost., prossima ad un regionalismo competitivo¹⁰¹. A questo si aggiunge, l'argomento, tutt'ora valido, per cui, trattandosi di un referendum di abrogazione totale che «risponde *in re ipsa* a una logica omogenea»¹⁰², il quesito può dirsi unitario perché rimanda all'unica alternativa secca, che si traduce nel mantenimento o nell'eliminazione dell'intero testo legislativo. Peraltro, anche dopo l'intervento manipolativo della Consulta, la l. n. 86/2024 sembra aver mantenuto un principio unitario, sia che – avvalorando le conclusioni dell'UCR – lo si ritenga invariato sia che lo si ritenga mutato rispetto al precedente. In merito a quest'ultima ipotesi, non pare privo di fondamento sostenere che il principio ispiratore della Legge Calderoli sia, invero, mutato rifacendosi oramai ad un'interpretazione dell'art. 116, comma 3, Cost. più prossima ad un regionalismo cooperativo e solidale, come, del resto, esplicitamente affermato dalla Corte costituzionale¹⁰³. Tuttavia, se anche questo fosse vero, posto che al giudice costituzionale rimarrebbe

⁹⁵ Corte cost., sent. 10 del 2025, punto 6.2 del *cons. in dir.*

⁹⁶ Se non congiuntamente a requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario come «chiarezza e semplicità, completezza, coerenza», cfr. Corte cost., sent. 10 del 2025, punto 5 del *cons. in dir.*

⁹⁷ Così, ad esempio, G. GUZZETTA, in *il Foglio*, 6 agosto 2024, il quale individua come elementi disomogenei: le regole sul procedimento, la disciplina dei LEP, la regolazione dei rapporti finanziari, e la perequazione finanziaria. L'assenza di omogeneità è stata evidenziata altresì dalla Regione Veneto nell'ambito dell'atto “di intervento” del 8 gennaio 2025, secondo cui il quesito sarebbe privo dei caratteri dell'omogeneità, della chiarezza e dell'intelligibilità, volendo in realtà colpire l'art. 116, terzo comma, Cost.

⁹⁸ Cfr. M. VOLPI, *Intervento*, *op. cit.*, p. 33.

⁹⁹ Parla dell'intento incentivante della legge V. ANGIOLINI, *Intervento*, in AA.VV. (a cura di), *L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, *cit.*, p. 26 s.

¹⁰⁰ In questi termini si è pronunciato il Comitato dei promotori nella memoria depositata l'8 gennaio 2025 – a cui la Corte cost. fa riferimento nella sent. n. 10/2025, punto 6 del ritenuto in fatto – il quale ritiene si tratti di un quesito chiaro ed omogeneo, individuando «la volontà complessiva e unidirezionale di abrogare l'intera legge che (...) mette il governo al centro di un processo politico avente come esito finale quello di accentuare lo spirito “competitivo” del regionalismo».

¹⁰¹ Vedi *supra* § 1, spec. nota 18.

¹⁰² G. DE MINICO, *Il fil rouge*, *op. cit.*, p. 151.

¹⁰³ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del *cons in dir.* Vedi *supra* § 1, spec. nota 40.

precluso un qualsiasi potere di riesame circa la conclusione dell'UCR¹⁰⁴, si giungerebbe ugualmente alla conclusione per cui il principio ispiratore della nuova legge benché diverso, rimane comunque unitario. Sulla base di quanto precede appare corretto sostenere che, anche nella sua nuova formulazione, il quesito può dirsi omogeneo.

Tale argomento, tuttavia, non assorbe i restanti controlli che il giudice costituzionale è chiamato a svolgere sulla struttura del quesito. In questo caso la possibilità di scelta dell'elettore non è pregiudicata dall'eterogeneità della richiesta, ma dall'impossibilità di comprendere quella (unitaria) domanda che gli viene posta. Ad opinione della Corte, nonostante appaia «formalmente lineare»¹⁰⁵, la richiesta abrogativa «sotto un profilo sostanziale»¹⁰⁶ non è chiara. Non lo è anzitutto relativamente all'oggetto cui si riferisce. La pronuncia intervenuta nelle more dell'iniziativa referendaria ha cambiato i connotati della legge, «incisa nella sua architettura essenziale»¹⁰⁷, determinando da un lato il trasversale ridimensionamento dell'oggetto di qualsiasi possibile trasferimento¹⁰⁸, e, dall'altro lato, riducendo sensibilmente l'ambito applicativo della legge. È per queste ragioni che l'interrogativo referendario è risultato caratterizzato da «un oggetto sostanzialmente non decifrabile» tale per cui l'elettore si troverebbe in «una condizione di disorientamento, rispetto sia ai contenuti, sia agli effetti» della legge sottoposta al giudizio popolare, impedendone in definitiva «l'espressione di un voto libero e consapevole, che la chiarezza e la semplicità del quesito mirano ad assicurare»¹⁰⁹. Tale oscurità, poi, non può che dar luogo ad «un'insuperabile incertezza sulla stessa finalità obiettiva del *referendum*», che, a sua volta, rischia di confondere l'elettore, il quale potrebbe ritenere di pronunciarsi non tanto «su una legge ordinaria modificata da una sentenza di questa Corte, ma a favore o contro il regionalismo differenziato»¹¹⁰. Ciò comporterebbe una deviazione dell'istituto referendario, trasformato «in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie»¹¹¹. L'elettore, in sintesi, sarebbe messo davanti ad una scelta non consapevole o distorta, rischiandosi, così, da una parte di ledere la libertà di voto e dall'altro di snaturare l'istituto referendario. In definitiva l'intervento manipolativo che pochi mesi prima ha stravolto la legge n. 86/2024 ha reso l'oggetto del referendum indecifrabile, con ciò comportando inevitabili conseguenze alla comprensibilità

¹⁰⁴ Cfr. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., pp. 403-407.

¹⁰⁵ Corte cost. sent. n. 10 del 2025, punto 9 del *cons. in dir.*

¹⁰⁶ *Ibid.*, punto 10 del *cons. in dir.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, punto 10.2 del *cons. in dir.*

¹⁰⁸ *Ibid.*, punto 10.1 del *cons. in dir.*

¹⁰⁹ Corte cost. sent. n. 10 del 2025, punto 10.3 del *cons. in dir.*

¹¹⁰ *Ibid.*, punto 11 del *cons. in dir.*

¹¹¹ *Ivi.*

delle finalità che lo stesso intende perseguire¹¹². È per tali ragioni che la Corte ha dichiarato il referendum non ammissibile, interrompendo definitivamente la sua prosecuzione¹¹³.

4. Considerazioni a margine della sentenza n. 10/2025

Nel tentativo di individuare il “responsabile” della sottrazione al corpo elettorale della possibilità di scegliere¹¹⁴ – tra chi ritiene che i promotori, incolpevoli, paghino la confusione fatta dall’Ufficio centrale o chi intravede nelle scelte della Corte un’immotivata sfiducia verso gli elettori¹¹⁵ – non possono non tenersi in considerazione le inevitabili conseguenze che la sentenza manipolativa, come poc’anzi si è detto, ha determinato sugli esiti dell’iter referendario¹¹⁶. Così come non può pretendersi che lo stravolgimento della legge che ne è oggetto venga meno o sia assorbito dall’esito a cui la Corte di cassazione è giunta. Al contrario, ed è stata questa la via percorsa dalla Consulta, l’oggetto del referendum – e quindi ciò che resta della l. n. 86/2024 – è l’elemento dirimente in ordine alla dichiarazione di inammissibilità.

Per quanto attiene al controllo dell’UCR, una volta stabilito di applicare in via analogica l’art. 39¹¹⁷, le possibili soluzioni avrebbero potuto essere solo due: o l’interruzione delle operazioni referendarie o il proseguimento delle stesse «sulle nuove disposizioni legislative»¹¹⁸, con conseguente riformulazione della domanda¹¹⁹. Posto che pare condivisibile l’opinione di chi ritiene che l’iter referendario si sarebbe dovuto

¹¹² Cfr. A. MORRONE, *Il giudizio di ammissibilità sui referendum del 2025. Tendenze e prospettive di teoria costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2025, p. 89. L’A. sottolinea che l’inammissibilità (...) è dipesa non da un vizio imputabile ai promotori ma dalla riscrittura pretoria della disciplina positiva; ha messo in evidenza la medesima circostanza A. RUGGERI, *Dopo la pronuncia della Cassazione, il referendum “totale” sulla legge 86 del 2024 cambia pelle, convertendosi in... parziale*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2024, p. 885, per cui, non può sottacersi «la circostanza per cui il difetto di chiarezza del quesito (...) non sarebbe dovuto alla mano dei promotori bensì a quello della stessa Corte».

¹¹³ Corte cost., sent. n. 10 del 2025, P.Q.M.

¹¹⁴ «Di chi è la responsabilità se il quesito referendario è diventato privo di chiarezza nell’oggetto e nelle finalità?», così A. MORRONE, *Il giudizio di ammissibilità sui referendum del 2025*, cit., p. 94. Sono infatti stati ritenuti incolpevoli i promotori che in questo caso «non hanno particolari responsabilità», così A. FRANCESCANGELI, *L’ammissibilità del referendum sull’autonomia differenziata. Tutto «chiaro»?», in *Voci costituzionali*, 2025, § 4.*

¹¹⁵ Così G. DI COSIMO, *A proposito dell’inammissibilità del referendum sull’autonomia differenziata*, in *laCostituzione.info*, 2025.

¹¹⁶ Sul punto giova ricordare che la sent. n. 192/2024, e le modifiche che questa ha determinato, si pongono come assoluta novità nell’ambito dei controlli referendari. La situazione venutasi a determinare non è del tutto sovrapponibile alla sent. n. 251/1975 della Corte cost., all’esito della quale la dottrina aveva ritenuto assimilabili, ai sensi dell’art. 39, una legge di abrogazione e una declaratoria di incostituzionalità. Tuttavia, il ragionamento sottostante teneva unicamente in considerazione le sole sentenze di accoglimento “secco”, a cui può ricondursi un “effetto legislativo negativo”, e dunque l’annullamento di una o più disposizioni. Sul punto cfr. M. LUCIANI, *Articolo 75 - Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna - Roma, 2005, p. 560; anche V. CRISAFULLI, *Lezioni*, op.cit., p. 100 s. Nel caso preso in esame la novità risiede nel carattere manipolativo della sentenza della Corte, che non consente di definire con certezza quali conseguenze la decisione produce sulla legge sottoposta a referendum.

¹¹⁷ Presumibilmente un quesito che nella sua formulazione non tenga conto di modifiche intercorse a seguito della proposizione del referendum sarebbe dichiarato inammissibile non solo per la poca chiarezza dell’oggetto – che inevitabilmente permarrebbe – ma soprattutto per l’assenza di coerenza tra il quesito e l’oggetto del referendum, implicando la non comprensibilità del reale effetto abrogativo (cfr. Corte. cost, sent. 68/1978).

¹¹⁸ Così dispone la Corte cost. nella sent. n. 68 del 1978, P.Q.M.

¹¹⁹ Dall’interpretazione fatta dalla giurisprudenza costituzionale dell’art. 39, per cui si dispone che in presenza di modifiche alla legge sottoposta a referendum, qualora questa superi il giudizio di abrogazione sufficiente, il referendum

arrestare già dinnanzi al vaglio di legittimità¹²⁰, una volta statuito che la sentenza manipolativa non integra un'«abrogazione sufficiente»¹²¹ ad interrompere le operazioni, e, pertanto, trasferito il quesito referendario sulla normativa di risulta, una formulazione più lunga di certo non avrebbe contribuito a rendere l'oggetto maggiormente comprensibile¹²². La Cassazione ha riformulato la richiesta referendaria rispettando i caratteri di semplicità, essenzialità e nettezza nella formulazione linguistica¹²³. Tali caratteristiche rendono «inconfondibile, inequivocabile e chiara la domanda formulata agli elettori»¹²⁴, consentendo l'agevole individuazione di quello che potrebbe dirsi il “contenitore” dell'oggetto del referendum: la legge 86/2024 come modificata dalla sent. n. 192/2024. Ed è questo il compito dell'UCR, quello di delimitare ed individuare l'oggetto. In alcun modo, però, l'esito del predetto controllo o la linearità del quesito riformulato sono capaci di mettere ordine al contenuto della legge sottoposta alla consultazione, compito che spetta unicamente al legislatore¹²⁵.

Quanto al giudizio reso dalla Corte costituzionale, anch'esso ha sollevato diverse obiezioni. Tra le più ricorrenti, si inseriscono le osservazioni di chi, da un lato, ritiene che il quesito sia invero connotato da chiarezza e di chi, dall'altro lato, dubita che un simile controllo, coincidendo di fatto con il sindacato affidato dalla legge all'Ufficio centrale, rientrasse nelle competenze della Consulta.

Quanto a quest'ultimo aspetto è stato sostenuto che il giudice costituzionale, nel tornare a valutare le innovazioni apportate alla Legge Calderoli, non ha di fatto accettato le conclusioni della Cassazione¹²⁶. Così facendo la Corte avrebbe svolto un nuovo giudizio non propriamente rientrante nelle sue competenze¹²⁷. Giova sul punto ricordare che, sebbene l'oggetto del giudizio dei due organi tenda a

si effettuerà sulle nuove disposizioni legislative (sent. n.68/1978, P.Q.M.), consegue la possibilità, ampiamente riconosciuta, dell'Ufficio centrale di riformulare il quesito, così da adeguarlo alla nuova normativa sottoposta, sul punto cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, cit.*, p. 101.

¹²⁰ Cfr. A. POGGI, *Il referendum, op. cit.*, p.7.

¹²¹ Ufficio centrale per il referendum, ordinanza 12 dicembre 2024, punto 9.4.

¹²² Contrariamente a quanto sostenuto da S. CECCANTI, *Sulla ordinanza della Corte di Cassazione in materia di referendum abrogativo della legge sulla autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, n. 18, 2024, p. 2, rileva come la «sentenza di accoglimento parziale della Corte dovrebbe comunque portare, ove si ritenessero confermati gli stessi principi ispiratori, a un quesito tipico da referendum abrogativo parziale, con l'elenco puntuale delle disposizioni da abrogare. Qui invece la Cassazione adotta una tecnica alquanto semplificatrice».

¹²³ Sulla sussistenza dei requisiti elaborati nella sent. n. 27/1981 si esprime positivamente la Corte nella sent. 10/2025 (punto 9 del *cons. in dir.*) per cui «il quesito qui in esame appare formalmente lineare, poiché consiste nel richiedere se si voglia abrogare integralmente la legge n. 86 del 2024, non più nel suo contenuto originario, ma per quanto risulta dalla sentenza n. 192 del 2024 di questa Corte».

¹²⁴ Corte cost., sent. n. 27 del 1981.

¹²⁵ È la stessa Corte di Cass., Ufficio centrale per il referendum, Ord. n. 13 del 2024, punto 9.4, ad intendere che l'unico soggetto legittimato a mettere ordine alla normativa sarebbe il legislatore. Sul punto vedi supra § 1, spec. nota 42.

¹²⁶ Così A. FRANCESCANGELI, *L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata, cit.*, § 4. Dello stesso avviso A. MORRONE, *Il giudizio, op. cit.*, pp. 88-92.

¹²⁷ Cfr. A. FRANCESCANGELI, *L'ammissibilità, op.cit.*, § 4

coincidere, implicando delle inevitabili sovrapposizioni¹²⁸, quello dell'Ufficio centrale rimane un giudizio di legittimità, a differenza di quello affidato alla Consulta che è un giudizio di ammissibilità costituzionale. Il controllo di legittimità giunge all'esito di dichiarare il referendum conforme alla legge, individuando – in applicazione dell'art. 39 l. n. 352/1970 – la “nuova” normativa su cui deve vertere la votazione popolare, riformulando, di conseguenza, la proposta abrogativa in modo da circoscriverne l'oggetto. Il vaglio eseguito dalla Corte costituzionale, sebbene si basi proprio sull'oggetto e sul quesito così come cristallizzati dall'ordinanza dell'UCR, assume contenuti differenti. Si tratta di una verifica sostanziale sull'intelligibilità della disciplina sottoposta a referendum e delle finalità dello stesso, così da assicurare il rispetto dei valori che l'ordinamento costituzionale pone a tutela dello strumento referendario. Uno tra questi è proprio la genuina manifestazione della volontà popolare, a presidio della libertà di voto, garantita all'art. 48 Cost¹²⁹. Sul punto può concludersi che la carenza di chiarezza – come intesa nella sent. n. 10/2025 – che il giudice costituzionale è chiamato a sindacare, né dipende unicamente dalla formulazione della domanda, né in virtù di questa può venire meno, ponendosi in definitiva i due controlli su binari differenti.

Premessa, pertanto, la competenza della Corte costituzionale, è possibile avanzare alcune considerazioni sul risultato a cui essa è giunta. Coloro i quali sostengono sia integrata la chiarezza della richiesta referendaria fondano le proprie conclusioni o sull'intelligibilità della sua formulazione linguistica o sulla comprensibilità del suo fine, implicitamente ricavabile dalla domanda di abrogazione totale¹³⁰. Il primo argomento è facilmente superabile dal momento che la semplicità della formulazione linguistica, che non è in alcun modo negata dalla Corte¹³¹, non coincide con il vaglio di chiarezza, né tantomeno ne esaurisce i contenuti. Peraltro, il giudice costituzionale non ha messo in discussione la capacità della richiesta

¹²⁸ Cfr. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale, op. cit.*, pp. 403-407. Per l'A. è inevitabile che la decisione dell'Ufficio centrale condizioni le valutazioni della Corte costituzionale sulla chiarezza, sostenendo che «l'esistenza poi di un'area in cui le valutazioni dell'Ufficio centrale e della Corte si sovrappongono non deve essere riguardata con disfavore».

¹²⁹ Vedi *supra* § 2.

¹³⁰ Sulla chiarezza del quesito cfr. B. PEZZINI, *Intervento, op. cit.*, p. 16, secondo cui «è chiaro, dunque, su cosa saranno chiamati a votare gli elettori: per rimuovere interamente la legge 86/2024 che, anche dopo la riscrittura che ne ha operato la giurisprudenza costituzionale, resta in vita prolungando ambigualmente le tracce di un'origine fondata su un preciso indirizzo politico di regionalismo competitivo e appropriativo, non compatibile con la Costituzione»; o A. ALGOSTINO, *Intervento, cit.*, p. 25, per cui «chiaro ed omogeneo resta il quesito, trasferito, come indicato dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione (ordinanza del 12 dicembre 2024), sulla normativa residua, ovvero sulla legge n. 86 del 2024 «come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024»; o ancora, sulla chiarezza della finalità del referendum, cfr. A. MORRONE, *Il giudizio, op. cit.*, p. 94. L'A., suggerendo che la Corte, nelle argomentazioni circa l'inammissibilità del referendum possa aver compiuto un «artificio retorico», ritiene che «in maniera chiarissima, il quesito si appuntava (prima e dopo la manipolazione della Corte) sulla legge n. 86/2024, come modificata dalla sent. n. 192, per come interpretava l'attuazione del regionalismo differenziato, sicché l'eventuale esito positivo della consultazione popolare sarebbe stato l'abrogazione della legge n. 86/2024, come modificata dalla sent. n. 192».

¹³¹ Aspetto che il giudice costituzionale non ha negato, definendo il quesito «formalmente lineare» (sent. 10/2025, punto 9 del *cons. in dir.*).

referendaria di individuare – formalmente – l’oggetto della consultazione¹³². Una simile argomentazione non pare pertanto esaustiva, tralasciando quanto richiesto dalla giurisprudenza costituzionale relativamente all’oggetto e alle finalità del referendum.

Alle medesime conclusioni si giunge ragionando sul secondo argomento. Posto che l’incertezza sulle finalità della votazione, come ha spiegato il giudice costituzionale¹³³, è un’inevitabile conseguenza dell’incomprensibilità dell’oggetto del referendum, non è sufficiente desumere la chiarezza del fine referendario dalla idoneità della domanda di individuare la normativa che sarà abrogata¹³⁴. Anche in questo caso l’elettore non sarebbe messo nella condizione di comprendere il significato della legge per la cui abrogazione è chiamato a pronunciarsi¹³⁵.

L’unico modo per ipotizzare un esito differente dall’inammissibilità sarebbe quello di offrire argomentazioni capaci di dimostrare che la normativa sottoposta a consultazione popolare, nel suo contenuto, è chiara, e quindi inconfondibile e comprensibile per l’elettore. Un simile intento appare tutt’altro che semplice. Atteso che di per sé l’estensione e la complessità della sent. n. 192/2024 si pongono come elementi ostativi alla ricostruzione puntuale della disciplina attuativa del regionalismo differenziato¹³⁶, l’aspetto che maggiormente impedisce di determinarne in termini certi la portata normativa della l. n. 86/2024 è il valore da attribuire alle pronunce manipolative. Infatti, benché non abbia suscitato particolari perplessità l’assimilazione - nonostante le note differenze - tra abrogazione e annullamento¹³⁷, lo stesso non può dirsi circa la portata da conferire alle decisioni additive, sostitutive ed interpretative di rigetto¹³⁸. Soprattutto in riferimento a queste ultime, non può non considerarsi che la valenza da attribuirgli – sia relativamente gli effetti prodotti in generale¹³⁹, che quelli prodotti ai fini del

¹³² Corte cost. sent. 10 del 2025, punto 9 *cons in dir.*, per cui il quesito è chiaro «nel richiedere se si voglia abrogare integralmente la legge n. 86 del 2024, non più nel suo contenuto originario, ma per quanto risulta dalla sentenza n. 192 del 2024 di questa Corte».

¹³³ «Dall’oscurità dell’oggetto del quesito deriva un’insuperabile incertezza sulla stessa finalità obiettiva del *referendum*», così Corte cost., sent. 10 del 2025, punto 11 *cons in dir.*

¹³⁴ Come sembra sostenere A. MORRONE, *Il giudizio*, *op. cit.*, p. 94.

¹³⁵ All’elettore sarebbe richiesta la conoscenza dei disposti normativi e della giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. A. RUGGERI, *Dopo la pronuncia della Cassazione*, *cit.*, p. 885, la cui portata, ancora ampiamente dibattuta in dottrina, non è certamente comprensibile ad un osservatore privo di adeguate competenze giuridiche.

¹³⁶ Cfr. A. SPADARO, *La “quadratura del cerchio”*, *op. cit.*, p. 1-4, in cui emerge la complessità e densità degli aspetti trattati dalla Corte costituzionale.

¹³⁷ Cfr. A. RUGGERI, *Dopo la pronuncia*, *op. cit.*, pp. 884-885.

¹³⁸ Prova a ricostruire gli effetti che le diverse pronunce producono sulla legge 86/2024 G. DE MINICO, *Il fil rouge*, *op. cit.*, p. 146-147.

¹³⁹ Ad esempio, cfr. A. SPADARO, *La “quadratura del cerchio”*, *op. cit.*, p. 21, secondo cui – relativamente alla interpretativa di rigetto tramite cui la Corte ha riconosciuto il potere di emendare le intese tra Governo e Regione – l’interpretazione del giudice costituzionale è «vincolante per il legislatore attuale e futuro», diversamente da quanto sostiene G. DE MINICO, *Il fil rouge*, *op. cit.*, p. 147, secondo cui il dispositivo di rigetto interpretativo si sostanzierebbe in una conferma della «validità delle norme [accompagnate] però con un suggerimento interpretativo» con cui il giudice costituzionale adopera «una modalità interpretativa della disciplina, che potrà essere osservata dal legislatore (o dall’interprete) futuro, se lo vorrà», non avendo infatti alcuna «forza cogente sul testo normativo, lasciandolo identico con riflessi

referendum¹⁴⁰ – non è attualmente chiara, contribuendo senz’altro a determinare incertezza sul contenuto normativo della disciplina in vigore¹⁴¹.

Se quanto detto circa la scarsa trasparenza dell’oggetto è vero, questo non può che comportare delle conseguenze sulla comprensibilità del fine a cui il referendum tende. Innanzitutto, non può sottacersi come gli stessi sostenitori dell’ammissibilità abbiano dato letture differenti sulla «finalità “incorporata nel quesito”»¹⁴². Ad esempio, c’è chi ritiene che gli elettori siano chiamati a votare per rimuovere le tracce del preciso disegno politico – di regionalismo competitivo – che residua nonostante l’intervento della sent. n. 192/2024¹⁴³. O ancora, c’è chi diversamente ritiene che la finalità del referendum altro non sia che una scelta politica, possibilità ammessa per lo strumento referendario¹⁴⁴, sull’ *an* e sul *quomodo* – tramite una legge quadro – dell’attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost.¹⁴⁵. Quest’ultima interpretazione non solo svuota completamente la l. n. 86/2024 del suo contenuto, ma rischia altresì di creare un pericoloso precedente nell’ambito del sindacato di ammissibilità. Ammettere che, in ambito referendario, il principio che governa una legge, a prescindere dal contenuto che essa assume, è la sola scelta politica discrezionale sull’ *an* – e quindi la scelta se adottare le legge o meno –, potrebbe portare all’anomala situazione per cui ogniquale volta il legislatore adotti una legge non costituzionalmente vincolata, questa sia di fatto coperta da presunzione di chiarezza, atteso che l’elettore, seguendo il ragionamento impiegato nel caso di specie, si troverebbe sempre nelle condizione di decidere consapevolmente se è d’accordo o meno con la decisione di introdurre una disciplina attuativa. Si può concludere che una simile operazione, oltre che indebita è anche limitata. Nasconde ciò che non vuol vedere. Se di voto sulla scelta politica si vuole parlare, che quantomeno lo si faccia sul nuovo principio determinatosi a seguito dell’intervento della Corte e non sulle «scorie»¹⁴⁶ del precedente disegno politico, o sulla discrezionalità nel decidere se attuarlo o meno.

sull’immutabilità referendaria». Sebbene le due statuizioni non siano apertamente in contrasto, è altresì vero che può evincersi una differente interpretazione circa gli effetti che queste pronunce producono sul legislatore.

¹⁴⁰ Cfr. B. PEZZINI, *Intervento*, *op. cit.*, p. 16; o cfr. G. DE MINICO, *Il fil rouge*, *op. cit.*, p. 147.

¹⁴¹ Altro elemento di ambiguità è l’incerta possibilità di applicazione della disciplina ancora in vigore. Lo stesso UCR non è stato risolutivo a riguardo, suggerendo nel suo ragionamento diverse ragioni che fanno propendere per l’inapplicabilità della disciplina residua, senza mai escluderla espressamente.

¹⁴² Corte cost., sent. n. 24 del 2011, ovvero la «finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all’incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento».

¹⁴³ Cfr. B. PEZZINI, *Intervento*, *op. cit.*, p. 16; o cfr. G. DI COSIMO, *A proposito dell’inammissibilità del referendum sull’autonomia differenziata*, *cit.*

¹⁴⁴ Cfr. L. RONCHETTI, *Intervento*, in AA.VV. (a cura di), *L’ammissibilità*, *op. cit.*, p. 38. L’A. ricorda che «da Costituzione garantisce il diritto da parte del corpo elettorale di potersi esprimere sull’intento del comitato promotore o di cinque regioni di far decadere una disciplina organica di un oggetto perché ideata, costruita e strutturata in conformità all’indirizzo politico perseguito dalla maggioranza del momento: si esprimerà con un Sì se non condivide quell’indirizzo politico, voterà No se apprezza l’indirizzo politico espresso nella legge».

¹⁴⁵ Cfr. A. FRANCESCANGELI, *L’ammissibilità*, *op.cit.*, § 4.

¹⁴⁶ Cfr. B. PEZZINI, *Intervento*, *op. cit.*, p. 16

È quindi evidente che l'incertezza attorno all'oggetto e alle finalità, comporti seriamente il concretarsi del rischio – ipotizzato da alcuni già prima della sent. n. 192/2024¹⁴⁷ – paventato dalla Consulta secondo cui la scelta dell'elettore potrebbe trasformarsi in un voto sul regionalismo differenziato¹⁴⁸. Né il giudice costituzionale è certo si stia votando per il principio sancito dall'art. 116, co. 3, Cost., né allo stesso modo è certo di quale che sia agli occhi dell'elettore l'oggetto e il fine per cui andrebbe a votare. Eliminare ciò che resta del disegno politico della maggioranza? Abrogare ciò che resta della legge 86/2024, in base all'interpretazione adeguatrice della Corte? Abrogare, indistintamente, la legge di attuazione del art. 116, co. 3, Cost.? O direttamente colpire il regionalismo differenziato? Quale che sia la risposta, l'unica sicurezza che sembra aver persuaso la Consulta è l'assoluta incertezza su ciò che si sta domandando al corpo elettorale.

Alla luce di quanto precede risulta difficile affermare che il giudice costituzionale si sia dimostrato poco fiducioso nella capacità di discernere del corpo elettorale¹⁴⁹. La ragione alla base della meticolosità di questo controllo non è quella di trovare espedienti per limitare il voto dell'elettore inaffidabile, quanto quella di consentire l'espressione di una scelta consapevole, così da tutelarne la genuina manifestazione di volontà, e in definitiva la stessa libertà di voto. E pertanto, coloro i quali auspicavano l'adozione del «criterio di massima espansione della libertà»¹⁵⁰ – a cui dovrebbe conseguire una lettura restrittiva delle cause di inammissibilità¹⁵¹ –, non potranno non tenere in considerazione che la soluzione a cui la Corte è giunta è guidata, in larga parte, dal rispetto del medesimo principio da loro invocato. Il diritto di voto ancor prima di tramutarsi nella possibilità materiale di votare, si concreta nella possibilità di scelta all'interno del voto. Fintanto che l'oggetto non è chiaro, e le finalità sottese alla sua abrogazione risultano incomprensibili, la possibilità di scelta è di fatto coartata e il voto non potrà dirsi realmente libero.

¹⁴⁷ Cfr. A. RUGGERI, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso... l'ignoto*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3, 2024, p. 859.

¹⁴⁸ Corte cost., sent. 10 del 2025, punto 11 del *cons. in dir.*

¹⁴⁹ Come invece ritiene G. DI COSIMO, *A proposito dell'inammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, *cit.*; così anche A. MORRONE, *Il giudizio*, *op. cit.*, p. 94.

¹⁵⁰ Così G. SILVESTRI, *Intervento*, in AA.VV. (a cura di) *L'ammissibilità*, *op. cit.*, p. 17, citando l'autorevole dottrina sviluppata da P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 41.

¹⁵¹ Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75*, *cit.*, pp. 282 ss.