



2025 FASCICOLO I

Giovanni Barozzi Reggiani

**Regionalismo differenziato, sentenza n. 192 del 2024
e controlli dell'Ufficio Centrale per il *Referendum*.**

**Considerazioni sulla c.d. "abrogazione sufficiente" a partire dalle vicende
referendarie della "legge Calderoli" e alla luce della sentenza n. 10 del 2025**

3 marzo 2025

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Giovanni Barozzi Reggiani*
Regionalismo differenziato, sentenza n. 192 del 2024
e controlli dell'Ufficio Centrale per il *Referendum*.
Considerazioni sulla c.d. "abrogazione sufficiente" a partire dalle vicende
referendarie della "legge Calderoli" e alla luce della sentenza n. 10 del 2025

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. – 2. La legge n. 86 e la sentenza n. 192 del 2024 (breve disamina). – 3. I criteri posti dalla sentenza n. 68 del 1978 e la decisione dell'UCR nell'ordinanza 12 dicembre 2024. – 4. Le argomentazioni alla base del disposto trasferimento del quesito. – 5. Cosa non convince del ragionamento dell'UCR (e il tema della natura "organica" della legge).

ABSTRACT: According to the Italian Constitution, the referendum allows the citizens to repeal a legislative act approved by the government or the parliament. In the given context, the essay investigates some issues concerning the changes that can occur to a legislative act submitted to a referendum, with a specific focus on the functions of the Ufficio Centrale per il Referendum, which has to examine whether a change to the legislative must lead to a stop of the referendum.

1. Considerazioni introduttive

Con la [sentenza n. 10 del 2025](#) (depositata il 7 febbraio), la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il quesito referendario concernente l'abrogazione della legge n. 86 del 2024 (c.d. "legge Calderoli"¹) nella sua integralità (ancorché nella "forma" assunta a seguito della sentenza della stessa Corte costituzionale [n. 192 del 2024](#)), in quanto carente del requisito della chiarezza in relazione al suo oggetto e alle sue finalità.

Nonostante il descritto epilogo, le vicende complessive relative al primo tentativo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. costituiscono un'importante occasione per tornare a riflettere su un argomento che ha fatto molto discutere la dottrina costituzionalistica e che, a tutt'oggi, nonostante le riflessioni di illustri Autori e un dibattito che dura quantomeno dalla seconda metà degli anni Settanta del XX Secolo, mostra di non aver conseguito, rispetto a diversi profili, una effettiva condivisione.

*  contributo sottoposto a referaggio.

Giovanni Barozzi Reggiani è ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Sassari.

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».



Il tema che si prenderà specificamente in esame è quello della c.d. «abrogazione sufficiente», che riguarda l'istituto del *referendum* abrogativo e che concerne il se e il come un intervento abrogativo o modificativo (o una dichiarazione di incostituzionalità produttiva di effetti analoghi) concernente una determinata disciplina legislativa possa disinnescare un'iniziativa referendaria, determinandone l'arresto per opera dell'Ufficio Centrale per il Referendum presso la Corte di Cassazione (di seguito anche solo UCR).

La questione, come è noto, gemma da una sentenza della Corte costituzionale, la [n. 68 del 1978](#)², che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, il quale stabilisce che «*se prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni relative non hanno più corso*».

L'introduzione di tale disposizione rispondeva all'esigenza di evitare che il corpo elettorale, tramite la consultazione referendaria, si pronunciasse su un atto legislativo (o su singole disposizioni dello stesso) già abrogato, e dunque non più vigente.

Sulla sua applicazione e interpretazione sorsero tuttavia fin da subito varie questioni, concernenti tra le altre cose la sufficienza (ai fini della determinazione dell'effetto di arresto delle operazioni referendarie) di un'abrogazione anche solo tacita o implicita³, e la riconducibilità al novero degli atti abrogativi (ai fini di cui al medesimo art. 39) delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale.

La risposta affermativa a quest'ultima questione fu prospettata, pur a fronte della riconosciuta non completa sovrapposibilità fra le fattispecie della abrogazione legislativa e della declaratoria di incostituzionalità⁴, dalla stessa Consulta, a mezzo della sentenza [n.](#)

² La questione era frutto di un'*autorimessione* ad opera della stessa Corte costituzionale nell'ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione tra il comitato promotore del *referendum* per l'abrogazione della legge n. 152 del 1975 – recante «*Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*» – e l'Ufficio Centrale per il *Referendum*, che aveva espunto dal testo del quesito referendario, concernente l'intera legge, l'art. 5, abrogato e sostituito dall'art. 2 della legge n. 533 del 1977, che aveva tuttavia sostanzialmente riprodotto il contenuto della disposizione abrogata, addirittura in forma «peggiorativa» (prevedendo un inasprimento della sanzione originariamente prevista).

³ La tesi della sufficienza di un'abrogazione anche non espressa (ancorché - e purché - sostanziale) fu sostenuta, tra gli altri, da F. SORRENTINO, *Effetti dell'abrogazione legislativa delle norme sottoposte a referendum*, in AA.VV., *Problemi costituzionali relativi alla legge istitutiva del referendum*, Milano, 1978, 6, P. BARILE, *Realtà politica e realtà costituzionale nelle attuali tendenze legislative in materia di ordine pubblico*, in AA.VV., *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Milano, 1978, 16, nonché C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1974, II, 852. Circa la necessità di un'abrogazione espressa è nota la posizione di E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, 1974, 241.

⁴ M. LUCIANI, *Articolo 75 - Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma, 2005, 560.



[251 del 1975](#), poi condivisa dall'Ufficio centrale per il *referendum*⁵, e risulta oggi sostenuta dal consenso unanime della dottrina.

Si tratta, però, di una risposta affermativa che riguardava (e riguarda) specificamente le sole sentenze di accoglimento “secco”, ovvero quelle cui risulta riconducibile esclusivamente la produzione di un “effetto legislativo negativo”, e dunque l'annullamento (con efficacia *ex tunc*) di una o più disposizioni.

In questo senso, un'ulteriore questione cui la formulazione letterale dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970 non pareva in grado di fornire immediata risposta riguardava gli effetti sulle iniziative referendarie delle semplici modifiche legislative o delle abrogazioni accompagnate dalla definizione di una nuova disciplina della materia, nonché delle sentenze del Giudice costituzionale a effetto non meramente negativo (come quelle manipolative, additive o sostitutive), che secondo una interpretazione della disposizione avrebbero dovuto comunque determinare l'arresto delle operazioni referendarie (stante l'effetto abrogativo o comunque di mutamento della disposizione che erano suscettibili di produrre).

Fu immediatamente rilevato che una tale lettura – probabilmente eccessivamente letterale o formalistica – avrebbe potuto offrire al Legislatore uno strumento per bloccare il pronunciamento popolare, anche in ragione della tesi – oltremodo condivisibile – secondo la quale l'iniziativa referendaria non era suscettibile di produrre alcun congelamento dell'attività legislativa di Parlamento e Governo⁶.

Su molti dei descritti temi si pronunciò la Consulta, nell'ambito della citata [sentenza n. 68 del 1978](#), sentenza additiva (da alcuni definita di “carattere estremo”⁷) mediante la quale l'incostituzionalità dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970 fu dichiarata in ragione del fatto che (e nella parte in cui) quest'ultimo non prevedeva, per le ipotesi di abrogazione accompagnata da altra disciplina della stessa materia, che il *referendum* – al sussistere di determinate condizioni (di cui si dirà) – si effettuasse «*sulle nuove disposizioni legislative*» e che, conseguentemente, l'iniziativa referendaria proseguisse il suo corso.

Si trattò, come è stato evidenziato, di una soluzione pensata dalla Corte per mediare tra le contrapposte esigenze, da un lato, di non prevedere un inammissibile congelamento delle attività legislative su una determinata materia (per il solo fatto di essere, la medesima, fatta

⁵ Vedasi l'ordinanza del 7 gennaio 1976.

⁶ Come evidenziato in dottrina, non esistono elementi (né reali argomenti) a suffragio della tesi del congelamento delle operazioni legislative (in tema, per tutti, V. ONIDA, *Il referendum in una società capace di autogoverno*, in AA.Vv., *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, cit., 48), nonostante tale tesi sia stata (anche autorevolmente) sostenuta (si vedano, ad esempio, le posizioni espresse da E. BETTINELLI, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*, in *Pol. dir.*, 1975, 315 ss.).

⁷ Cfr. N. ZANON, *Procedimento di referendum, rilevanza della volontà dei promotori e oggetto del conflitto di attribuzioni in una vicenda problematica*, in *Quad. Cost.*, 1990, 509.



oggetto di iniziativa referendaria), dall'altro, di non consentire al Legislatore di realizzare i menzionati comportamenti elusivi⁸.

La sentenza della Corte, oltre a fornire una soluzione per il caso di abrogazione accompagnata dalla definizione di una nuova disciplina della materia, "creò" di fatto una nuova funzione per l'Ufficio Centrale, chiamato a effettuare le valutazioni circa l'eventuale trasferimento del quesito – mentre alla Consulta restava affidato il giudizio circa l'ammissibilità del *referendum*, nelle sue declinazioni⁹ – provvedendo altresì a definire i criteri per l'effettuazione di tali operazioni valutative¹⁰.

A tale specifico riguardo, la [sentenza n. 68 del 1978](#) distinse tra il caso dell'abrogazione totale e quello avente ad oggetto singole disposizioni legislative.

Rispetto alla prima ipotesi, la Corte affermò che l'indagine non potesse «*limitarsi alle affinità od alle divergenze riscontrabili fra le singole previsioni della precedente e della nuova legislazione*», dovendo spingersi sino a un raffronto «*fra i principi cui s'informino nel loro complesso l'una o l'altra disciplina*». La conseguenza di tale impostazione – cui tuttora l'UCR è chiamato a fare riferimento – è rappresentata dal fatto che «*il mutamento dei principi stessi può dare adito al blocco delle relative operazioni referendarie, quand'anche sopravvivano – entro il nuovo ordinamento dell'intera materia – contenuti normativi già presenti nell'ordinamento precedente; mentre la modificazione di singole previsioni legislative giustifica l'interruzione del procedimento nella parte concernente le previsioni medesime, solo quando si possa riscontrare che i loro principi informatori non sono più riconducibili a quelli della complessiva disciplina originaria*» (§ 3 Cons. Dir.).

⁸ Una soluzione che, come ebbe a evidenziare C. MEZZANOTTE, *Procedimento di referendum e innovazioni legislative sopravvenute*, in *Giur. Cost.*, 1978, 729, si collocava su un punto di "equidistanza tra le tesi estreme". In termini analoghi si è espresso P. CARNEVALE, *Richiesta di referendum abrogativo, intervento legislativo sopravvenuto e "blocco" delle operazioni referendarie. Nuovi spunti di riflessione alla luce di un recente intervento del Capo dello Stato e di taluni sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. It.*, 1993, 266, sostenendo che con la [sent. n. 68 del 1978](#) la Corte ha perseguito l'obiettivo di "evitare lo "svuotamento" dello stesso potere ex art. 75 Cost., conseguente al consentire al legislatore di impedire il ricorso al popolo mediante interventi di mera "cosmesi" legislativa, sostanzialmente riproductivi della legge oggetto del quesito abrogativo; senza per questo indulgere a tesi estremistiche che avevano addirittura ipotizzato che dall'avvenuta richiesta di abrogazione discendesse per il parlamento un vincolo ad astenersi da qualsivoglia intervento prima dell'esperimento del referendum popolare".

⁹ Fu Vezio Crisafulli (*Nota a prima lettura della [sent. n. 68 del 1978](#)*, in *Giur. Cost.*, 1978, 580 ss.) a notare come la Corte costituzionale, con la sentenza additiva in esame, avesse inventato una nuova funzione, attribuendola all'Ufficio Centrale per il Referendum.

¹⁰ La sentenza della Corte determinò il prodursi di un'asimmetria fra funzioni dell'UCR e funzioni della Corte (nel giudizio di ammissibilità) che finì, come sottolineato da D. BALDAZZI, *La [sentenza n. 199 del 2012](#) tra intento del Comitato promotore e tutela della volontà referendaria*, in *Quad. cost.*, 2012, 874, per alimentare "i dubbi di chi ritiene incongruo che il giudizio sulla "abrogazione sufficiente" sia affidato ad un Organo della Cassazione invece che alla Corte costituzionale".



In riferimento, invece, a quesiti referendari aventi ad oggetto singole disposizioni legislative, secondo la Corte risulta necessario effettuare un «*confronto fra i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, senza che occorra aver riguardo ai principi dell'intero ordinamento in cui questi si ritrovino inseriti [proprio in ragione del fatto che] i promotori ed i sottoscrittori delle richieste di referendum non avevano di mira l'abrogazione di quell'ordinamento considerato nella sua interezza*» (sempre § 3 *Cons. Dir.*).

La [sentenza n. 68 del 1978](#), e in particolare il passaggio sopra riportato – che individua le “condizioni di trasferibilità” del quesito – sono stati fatti oggetto di numerosissimi commenti, in ordine a diversi profili.

Nell'economia del presente contributo, e in ragione dei fini che lo stesso si propone di conseguire, si considereranno esclusivamente temi riguardanti i quesiti referendari aventi ad oggetto l'abrogazione di interi atti legislativi.

Quesiti di questo tipo sono stati in effetti proposti nei confronti della legge n. 86 del 2024 da parte di cinque Consigli regionali e da promotori (con raccolta di firme) nella formulazione «*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 Costituzione”?*»¹¹; le Regioni – lo si rileva per completezza – avevano formulato anche un quesito concernente l'abrogazione di singole disposizioni della legge n. 86, ma di questo non ci si occuperà¹².

¹¹ Come è noto, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 352 del 1970, i promotori devono «*indicare i termini del quesito che si intende sottoporre alla votazione popolare, e la legge o l'atto avente forza di legge dei quali si propone l'abrogazione, completando la formula “volete che sia abrogata...” con la data, il numero e il titolo della legge o dell'atto avente valore di legge sul quale il referendum sia richiesto*». Come è stato osservato, diversamente da quanto avviene per la formulazione del quesito concernente il referendum confermativo (disciplinato dall'art. 16 della medesima legge, che ne stabilisce direttamente il modo di formulazione), nella proposizione del referendum abrogativo ai promotori è riconosciuto un qualche margine per la determinazione del “fraseggio del quesito” (così A. ALBERTI, *Sul quesito referendario ex art. 16 della l. n. 352 del 1970*, in [Forumcostituzionale.it](#) del 9 novembre 2016, 2), margine nello specifico non utilizzato, dai promotori, che hanno optato per la formulazione più semplice e diretta.

¹² Il quesito concerneva l'abrogazione della legge n. 86 del 2024 limitatamente alle seguenti parti: art. 1, comma 2, limitatamente alle parole «*relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale*», nonché alle parole «*nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3*», nonché alla parola «*relativi*»; art. 4, comma 1, primo periodo, limitatamente alle parole «*concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'articolo 3*», nonché alla parola «*medesimi*»; art. 4, comma 2 «*Il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge*».



Ci si soffermerà, piuttosto, sulla [sentenza n. 192 del 2024](#) della Corte costituzionale, sopravvenuta rispetto al deposito dei quesiti referendari, che ha impattato in modo significativo sulla legge n. 86 del 2024 (con diverse decisioni di annullamento “secco”, manipolativo-sostitutive e interpretative di rigetto), con ciò imponendo, per l'appunto, all'UCR di valutare la trasferibilità del quesito ai sensi dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970.

La vicenda, pur afferendo a un tema indubbiamente molto studiato, risulta di interesse in ragione dell'ampiezza dei contenuti della [sentenza n. 192](#), per la natura della legge n. 84 del 2024 e per le argomentazioni offerte dall'UCR nell'ordinanza 12 dicembre 2014 a sostegno del giudizio positivo (e insindacabile) circa la trasferibilità del quesito.

Fattori che, letti in combinato fra loro, sembrano idonei a consentire alcune interpretazioni di sistema circa le operazioni di valutazione sulla trasferibilità dei quesiti.

Nello specifico, la tesi che qui si intende sostenere – muovendo dalle caratteristiche della legge Calderoli, legge “quadro” di attuazione del regionalismo differenziato – è che al carattere di organicità di un atto legislativo debba essere riconosciuta una rilevanza autonoma, e niente affatto secondaria, nell'ambito delle operazioni che l'UCR è chiamato a condurre ai fini della decisione circa la trasferibilità di un quesito referendario abrogativo “totale” (e quindi concernente l'intero atto legislativo).

Come meglio si dirà successivamente, e limitandoci per ora ad abbozzare una definizione del concetto di “organicità”, si rappresenta che detto carattere – al quale, anche in riferimento ad operazioni referendarie, ha fatto riferimento la stessa Consulta, ancorché nell'ambito del (diverso) giudizio concernente l'ammissibilità del quesito¹³ – si rinviene rispetto ad atti legislativi che contengono disposizioni tra loro avvinte da un nesso teleologico, in quanto preordinate al conseguimento di uno specifico (e unitario) fine: è certo, questo, il caso della legge n. 86 del 2024, la quale, pur contenendo anche disposizioni “sostanziali”, è fondamentalmente (e “nel suo complesso”) rivolta a definire le procedure per la stipula e la successiva approvazione parlamentare delle intese fra Stato e Regioni (al fine del conferimento a queste ultime delle «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» cui si riferisce l'art. 116, terzo comma, Cost.).

La tesi che si esporrà è volta a sostenere che l'UCR, nel valutare se e quanto un atto legislativo sia mutato (a fronte di interventi abrogativi o modificativi del Legislatore o della Corte costituzionale) ai fini del giudizio sulla trasferibilità del quesito referendario, debba considerare specificamente l'eventuale natura “organica” dello stesso, e alla luce della stessa effettuare ogni considerazione sul se l'atto sul quale il corpo elettorale sarà chiamato a pronunciarsi possa considerarsi effettivamente (e su un piano sostanziale) il medesimo di quello fatto oggetto dell'originario quesito.

Secondo la lettura che si proporrà, nell'ambito delle operazioni valutative concernenti la trasferibilità del quesito referendario il carattere di organicità di un atto legislativo viene

¹³ In questo senso si vedano, tra le altre, le [sentt. n. 47 del 2000](#) e [n. 38 del 1997](#).



ad assumere i connotati di principio ispiratore di sommo grado, che illumina e “lega a sé” eventuali altri principi ispiratori di portata meno generale (espressi da una disposizione o da un nucleo di disposizioni), i quali devono essere letti e interpretati – anche nella prospettiva di loro eventuali mutamenti – alla luce del primo.

L’UCR, in tale ottica, sarebbe chiamato a valutare se e in quale misura i mutamenti di uno o più dei principi ispiratori di una disciplina abbiano reso quest’ultima disorganica, venendo così a incidere sul principio ispiratore di portata generale (l’organicità, appunto) il cui mutamento non può che determinare il sorgere di una barriera invalicabile alla trasferibilità del quesito, pena lo snaturamento dell’istituto referendario, che si verificherebbe laddove si chiedesse al corpo elettorale di esprimersi su un atto legislativo sostanzialmente diverso da quello oggetto dell’originario quesito.

Così sommariamente chiarita la tesi principale che sarà argomentata nelle pagine che seguono, e prima di soffermarsi su alcune considerazioni, anche di sistema, sul tema dell’abrogazione sufficiente in relazione a quesiti referendari abrogativi concernenti intere leggi, appare indispensabile una rapida disamina preliminare tanto della legge n. 86 del 2024 quanto della [sentenza n. 192 del 2024](#) della Consulta, che sulla prima è massicciamente intervenuta.

2. La legge n. 86 e la sentenza n. 192 del 2024 (breve disamina)

La legge n. 86 del 2024 configura l’esito del tentativo dell’attuale maggioranza parlamentare di definire una disciplina attuativa del disposto del comma terzo dell’art. 116 Cost., il quale stabilisce che «*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), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*»¹⁴.

¹⁴ Sull’opportunità del ricorso a una legge quadro (non costituzionalmente necessaria) si è espressa autorevole dottrina, rilevando che “se certo è vero che può bastare la singola intesa a disciplinare il processo di trasferimento, è altrettanto vero che il dato storico dimostra come l’ampiezza del trasferimento possa dipendere da ragioni non di natura costituzionale bensì politica, partitica, quasi occasionale. Inoltre l’opportunità di una legge di attuazione appare chiara anche dal prosieguo di queste pagine che danno conto della diversità di opzioni interpretative intorno a questioni centrali per l’attuazione dell’art. 116” (così R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in [Rivista AIC](#), 4/2019, 264). Di opinione diversa O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in [Diritto@storia](#), 15/2017, 10, il quale sottolinea l’opportunità di “dare immediata esecuzione alle potenzialità contenute nell’art. 116, comma terzo, Cost.” (una



Tale legge dettava, in 11 articoli (si utilizza l'imperfetto in considerazione del fatto che, come anticipato e come meglio si dirà poi, sul testo è intervenuta "pesantemente" la Corte costituzionale, senza per il momento distinguere tra le disposizioni effettivamente incise e quelle rimaste "indenni"), una disciplina molto articolata, nell'ambito della quale erano rinvenibili due macro-plexi di disposizioni, invero tra loro strettamente connessi: quelle concernenti la definizione di principi generali per l'attribuzione delle forme e delle condizioni particolari di autonomia alle Regioni e quelle relative alle modalità procedurali per la definizione delle intese fra Stato e Regioni ai fini della successiva approvazione parlamentare¹⁵.

Il suo contenuto può essere così (sinteticamente) descritto, ponendo l'accento, per brevità espositiva, sui profili di maggior rilievo.

Fra le previsioni concernenti l'attribuzione delle funzioni rileva, in particolare, la distinzione (di cui all'art. 1, comma 2) fra quelle riconducibili a materie (o ambiti di materie) «*riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale*» e le altre (a tali materie non riconducibili), nonché la regola secondo cui la trasferibilità delle funzioni del primo tipo è consentita esclusivamente in subordine alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, per la definizione dei quali l'art. 3 prevedeva una delega al Governo (peraltro individuando i principi e criteri direttivi *per relationem*, tramite rinvio a quanto disciplinato dall'art. 1, commi da 791 a 801-bis, l. 29 dicembre 2022, n. 197), che era chiamato altresì a definire «*le procedure e le modalità operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione*» (così il comma 4 del medesimo art. 3).

L'art. 2 disciplinava in dettaglio la procedura per la stipula e l'approvazione delle intese, con una serie di previsioni che le Regioni ricorrenti hanno sottoposto allo scrutinio del Giudice delle leggi accreditandone una interpretazione che leggeva, nella procedura stessa, l'effetto di una marginalizzazione del ruolo del Parlamento, asseritamente "confinato" alla mera alternativa secca tra "prendere o lasciare"¹⁶, ciò che avrebbe posto

volta risolte, nel senso che il medesimo indica, alcune questioni interpretative concernente la disposizione medesima), senza necessità di previa adozione di una legge quadro attuativa.

¹⁵ Sui profili procedurali della legge Calderoli, si v., per tutti, O. CHESSA (pur riferito all'allora d.d.l. n. 615), *Sui profili procedurali del DDL Calderoli*, in *Astrid Rassegna*, 5/2023, 1 ss., nonché P. SCARLATTI, *Il tentativo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: i profili di carattere procedurale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3/2023, 1 ss.

¹⁶ Tale aspetto, per la verità, era stato ampiamente discusso dalla dottrina. Si veda, ad es., quanto osservato da E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in questa *Rivista*, 2020/1, 44) con riferimento a un'interpretazione che ritenesse inemendabile il disegno di legge di approvazione dell'intesa, la quale, secondo l'Autore, finirebbe per imporre il



anche un serio tema di rapporto tra fonti (la legge n. 86 del 2024, legge ordinaria, e la legge rinforzata di differenziazione prevista dall'art. 116, terzo comma, Cost.¹⁷).

L'art. 4 dettava disposizioni sul trasferimento delle funzioni, subordinando la trasferibilità di quelle concernenti materie o ambiti di materie riferiti ai LEP, dalla cui determinazione derivassero nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, alla previa «*entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale*» (comma 1).

Gli articoli 5 e 6 disciplinavano, rispettivamente, i «*Principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento*» e le modalità per l'attribuzione di funzioni amministrative a Enti locali in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

La legge stabiliva, altresì, la durata delle intese, fissandola (art. 7) in un arco di tempo decennale (automaticamente rinnovabile), e individuava le modalità per lo svolgimento dell'attività di monitoraggio sugli oneri finanziari derivanti dallo svolgimento delle funzioni trasferite e per la ricognizione «*dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni*» (art. 8).

L'art. 9 conteneva poi una clausola di invarianza finanziaria riferita all'applicazione della legge medesima nonché di "ciascuna intesa", mentre l'art. 11, comma 2, stabiliva che le disposizioni della legge si applicassero anche alle Regioni a statuto speciale «*ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*».

Nei confronti della legge n. 86 del 2024 è stato proposto ricorso in via principale alla Corte costituzionale da parte di quattro Regioni (Puglia, Toscana, Sardegna e Campania), che hanno dedotto una pluralità di questioni di costituzionalità, concernenti, *inter alia*:

- la stessa compatibilità con la Carta di una legge quadro attuativa dell'art. 116, terzo comma, Cost. (e anzi, la stessa compatibilità del regionalismo differenziato con i "principi supremi" dell'ordinamento costituzionale¹⁸);

testo di quest'ultima "al Parlamento in una logica di "prendere o lasciare", pur incidendo in profondità sulle potestà del Parlamento medesimo in ordine alle modalità di svolgimento della funzione legislativa". Sulla possibilità per la legge di differenziazione approvata dalle Camere di discostarsi (e in che misura) dalle intese stipulate con le Regioni, si vedano anche le riflessioni di S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in [Federalismi.it](https://www.federalismi.it), 5/2020, 93 ss.

¹⁷ Tali questioni, concernenti in particolare l'invasione dell'ambito materiale riservato alla legge rinforzata da parte della legge Calderoli sono state esposte con particolare chiarezza e logicità nell'impugnativa della Regione Sardegna (cfr. in particolare il I motivo di ricorso, al quale si rinvia per dettagli).

¹⁸ Si tratta, in particolare, della censura sollevata dalla Regione Puglia (cfr., in particolare, il motivo di ricorso), la quale chiedeva alla Corte, ancorché solo in via subordinata, di promuovere innanzi a se stessa



- la trasferibilità di intere materie o ambiti di materie (impostazione che, a giudizio delle Regioni ricorrenti, emergeva da alcune disposizioni della legge che l'avrebbero resa non conforme all'art. 116 Cost., laddove quest'ultimo prevede la possibilità del trasferimento di "forme e condizioni particolari di autonomia");
- la descritta distinzione fra materie "LEP" e materie "non LEP" (*rectius*: fra funzioni afferenti a materie "LEP" e funzioni afferenti a materie "non LEP");
- la limitazione del ruolo e delle prerogative delle Camere nell'approvazione delle intese;
- la carenza di principi e criteri idonei nelle deleghe legislative conferite al Governo per la definizione dei LEP;
- la scelta del Legislatore di impennare il finanziamento della differenziazione su risorse da reperire con il solo strumento delle compartecipazioni al gettito di tributi erariali;
- l'applicabilità della disciplina (e invero dello art. 116, terzo comma, Cost.) alle Regioni a statuto speciale¹⁹.

Parallelamente alla proposizione dei ricorsi sono state avviate le iniziative referendarie da parte di cinque Consigli regionali e da un Comitato di promotori, ai fini della raccolta delle 500.000 firme previste dall'art. 75 Cost.

I ricorsi delle Regioni sono stati decisi dalla Corte, previa riunione degli stessi, con la citata [sentenza n. 192 del 2024](#).

La sentenza è composta da una pluralità di decisioni, nell'ambito delle quali la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità di diverse disposizioni della legge, mentre di altre ha fornito un'interpretazione costituzionalmente conforme (rigettando le relative questioni). Altre questioni sono state poi dichiarate inammissibili o infondate²⁰.

«*questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 116, comma 3, Cost. per violazione degli artt. 2, 3, 5, 114, 117 e 120 Cost.*».

¹⁹ La questione dell'applicabilità dell'art. 116, terzo comma, Cost. anche alle Regioni a statuto speciale è stata oggetto di ampio dibattito in dottrina. Per una ricostruzione degli argomenti a sostegno della tesi negativa e di quella positiva, si v., per tutti, M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in [Federalismi.it](#), 13 dicembre 2002, 2, il quale propende per quest'ultima, sostenendo che in base al disposto dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 – che prevede che «*sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*», senza distinguere le norme sostanziali da quelle procedurali – il meccanismo di "ampliamento delle forme e condizioni di autonomia possa ritenersi estensibile anche alle Regioni e Province già dotate di specialità, sebbene limitatamente alla sola fase di transizione che precederà l'emanazione delle leggi costituzionali di adeguamento dei rispettivi statuti".

²⁰ A ciò deve aggiungersi che la Corte ha altresì dichiarato, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale, sopravvenuta a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, dell'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (recante «*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*»).



Non è questa la sede per ripercorrere le singole decisioni riconducibili alla sentenza (che si estende per un cospicuo numero di pagine).

Ciò che maggiormente preme evidenziare è come la medesima legge n. 86 del 2024 sia stata profondamente modificata nelle proprie disposizioni (alcune delle quali sono state annullate, mentre altre sono state modificate a mezzo di pronunce sostitutivo-manipolative²¹) e che ulteriori modifiche subirà quando (e se) il legislatore interverrà nuovamente sulla stessa, condizionato dalle interpretazioni fornite dalla Corte (formalmente non vincolanti ma, di fatto, impossibili da ignorare).

A ciò si aggiunga poi (per quanto di maggior interesse, ai fini del presente scritto) che, anche a prescindere da futuri interventi legislativi, le pronunce interpretative rese dal Giudice costituzionale, che pure non hanno (in quanto tali) inciso il testo legislativo, costituiranno un elemento imprescindibile per coloro (e in specie Governo, Regioni, Parlamento) che intenderanno procedere all'attuazione in via immediata del regionalismo differenziato per il tramite di "ciò che resta" della legge Calderoli.

È pur vero, infatti, che di per sé l'interpretazione della Corte non produce un effetto (giuridicamente) vincolante per i soggetti chiamati ad applicare (e interpretare) le norme, ma è altrettanto vero (specie in ragione del fatto che nel caso specifico si tratta di interpretazioni rese all'esito di giudizi proposti in via principale) che laddove questi ultimi, nella stipula e nella successiva approvazione delle intese a mezzo di legge rinforzata, si discostassero o si ponessero addirittura in contrapposizione con la lettura fornita dalla Consulta porrebbero in essere atti sui quali graverebbe *ab origine* una prognosi (pressoché certa) di illegittimità costituzionale.

Quanto al merito della [sentenza n. 192](#), si rileva che la medesima, tra le altre cose, ha escluso a chiare lettere (e tramite pronuncia di accoglimento) la trasferibilità di interesse materie o ambiti di materie, affermando che la devoluzione debba riguardare specifiche funzioni (legislative e/o amministrative) e debba essere giustificata, in relazione alla singola Regione, alla luce del richiamato principio di sussidiarietà²².

²¹ Le sentenze di accoglimento colpiscono sempre la disposizione. Tale conclusione è sostenuta e illustrata con grande chiarezza, tra gli altri, da O. CHESSA, *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia sostanziale*, Milano, 2014, 78, il quale rileva che ciò è indubbio per i casi di accoglimento secco, ma anche per le "ipotesi di accoglimento parziale, riduttivo o additivo che sia", dal momento che, sottolinea l'A. "quando la disposizione viene dichiarata incostituzionale "nella parte in cui dice, prevede, ecc." (o "non dice, non prevede, ecc." ovvero "dice, prevede una cosa in luogo di un'altra"), sembra che la pronuncia sia circoscritta a una specifica norma potenzialmente ricavabile dalla disposizione, che in sé rimarrebbe intatta (continuando a operare come fonte di altre norme potenzialmente ricavabili, come base immutata per ulteriori ricostruzioni interpretative), ma la realtà è diversa, poiché per effetto dell'accoglimento parziale la disposizione non sarà più la stessa, e non può certo dirsi che sia stata solo la rimozione di una norma".

²² Per la verità, non appare del tutto chiara la ragione per la quale la Corte non abbia percorso la via della pronuncia interpretativa (di rigetto). Invero, non pare che nel caso specifico sussistesse la condizione per la



Inoltre, la sentenza in parola ha chiarito (questa volta in via interpretativa) che la legge rinforzata di differenziazione non è di mera approvazione dell'intesa (*rectius*: del disegno di legge di approvazione dell'intesa), ma implica il potere di emendamento delle Camere (che, laddove venga esercitato, impone la rinegoziazione dell'intesa) e ha superato la distinzione tra materie LEP e non LEP, rilevando (sempre in via interpretativa), che la necessità della previa determinazione dei LEP riguarda qualsivoglia trasferimento relativo a funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (di talché, più che di materie LEP o non LEP, occorre discutere di "funzioni" LEP o non LEP)²³.

Ha, inoltre, dichiarato la non conformità a Costituzione delle disposizioni che prevedevano la possibilità di modificare, con decreto interministeriale, le aliquote della compartecipazione al gettito dei tributi erariali, prevista per finanziare le funzioni trasferite, in caso di scostamento tra il fabbisogno di spesa e l'andamento dello stesso gettito.

Trattasi solo di alcune delle decisioni contenute nel dispositivo della sentenza, il cui richiamo risulta sufficiente a illustrare l'ampiezza dell'intervento della Corte (e gli impatti che il medesimo ha prodotto sulla legge n. 86 del 2024).

A fronte di ciò, l'UCR si è trovato a valutare se e in quale misura, rispetto alle operazioni referendarie concernenti i quesiti aventi a oggetto la legge n. 86 del 2024, dovesse trovare applicazione l'art. 39 della legge n. 352 del 1970.

3. I criteri posti dalla sentenza n. 68 del 1978 e la decisione dell'UCR nell'ordinanza 12 dicembre 2024

All'esito delle proprie valutazioni, con l'ordinanza 12 dicembre 2024, l'UCR ha disposto il trasferimento del quesito concernente l'abrogazione integrale della legge n. 86 del 2024 (dichiarando, al contempo, la cessazione delle operazioni referendarie concernenti l'abrogazione delle singole disposizioni), pur riconoscendo che la [sentenza n. 192](#) del Giudice costituzionale avesse «*inciso in maniera assai intensa*» sulla legge medesima, «*ravvisandone sotto plurimi profili l'illegittimità*» (par. 9.1, p. 25, dell'ordinanza).

declaratoria di incostituzionalità rappresentata dall'impossibilità di individuare interpretazioni costituzionalmente conformi.

²³ Più nel dettaglio, come la stessa Corte ha poi osservato dalla [sentenza n. 10 del 2025](#) (§ 10.2 *Cons. Dir.*), per il tramite della [sentenza n. 192 del 2024](#) vi è stato «a) il trasversale ridimensionamento dell'oggetto di qualsiasi possibile trasferimento (solo specifiche funzioni e non già materie); b) la paralisi – fino ad un futuro intervento del legislatore – dell'individuazione dei LEP di cui alla suddetta legge n. 86 del 2024; c) la conseguente impossibilità di trasferire specifiche funzioni relative a "materie LEP", nonché – per la stessa ragione – relative a materie "no-LEP", là dove esse incidono su diritti civili e sociali; d) l'individuazione di un catalogo di materie nelle quali il trasferimento di funzioni è difficile da giustificare, tra cui due materie "no-LEP" ("commercio con l'estero" e "professioni")».



L' UCR è giunto a tale conclusione dopo aver effettuato (quantomeno, secondo quanto dallo stesso affermato) le valutazioni al medesimo "affidate" dalla Corte costituzionale a partire dalla citata [sentenza n. 68 del 1978](#).

Riguardo a quest'ultima, e ai criteri dalla stessa definiti per valutare della trasferibilità (o meno) del quesito referendario a fronte di modifiche e abrogazioni sopravvenute, pare utile (nell'ottica di inquadrare ed esaminare il percorso argomentativo seguito dall'UCR) richiamare alcuni tra i diversi contributi dottrinali che hanno tentato di meglio precisare i contenuti dell'attività di "raffronto tra i principi ispiratori delle discipline" (abroganda e sopravvenuta o di risulta), indicata dalla [sentenza n. 68](#), e le condizioni sussistenti le quali tale raffronto deve condurre l'UCR a determinare l'arresto delle operazioni referendarie o (in alternativa) il trasferimento del quesito.

Massimo Luciani, nel monumentale e già richiamato commento all'art. 75 Cost. del *Commentario alla Costituzione* Branca, ha sostenuto che il vaglio dell'UCR, nell'effettuazione del raffronto tra disciplina abroganda e disciplina sopravvenuta (o "di risulta"), dovrebbe appuntarsi su quella che lo stesso ha chiamato "sostanza normativa", rilevando che "a sostanza normativa immutata corrisponde [...] il trasferimento della richiesta; a sostanza normativa modificata la cessazione delle operazioni"²⁴.

Si tratterebbe di un criterio volto a valorizzare le differenze "oggettive" tra le due discipline, e che negherebbe rilevanza agli intenti dei promotori e al "verso" che i medesimi "nelle forme disciplinate dall'art. 75 Cost., intendevano imprimere al sistema giuridico"²⁵.

Riguardo a tale ultimo profilo, si rileva che in effetti la dottrina ha sostenuto, con solide argomentazioni, la inammissibilità della valorizzazione dell'intento dei promotori nell'ambito delle operazioni volte a valutare l'abrogazione sufficiente (posizione che è stata peraltro condivisa dallo stesso UCR²⁶, oltre che dalla stessa Consulta²⁷).

Particolarmente persuasive, in questo senso, le considerazioni espresse da Nicolò Zanon²⁸, il quale, peraltro, riscontrando (e denunciando) le difficoltà sia teoriche che operative dell'applicazione dei criteri definiti dalla legge n. 68 determina, ha sostenuto – con specifico riferimento al tema del raffronto delle discipline al fine di valutare l'avvenuto mutamento dei principi ispiratori – che "la questione potrebbe forse essere superata, se il giudizio sull'abrogazione sufficiente assumesse a parametro non l'intendimento dei promotori, e nemmeno l'intenzione del legislatore, bensì soltanto i "movimenti ordinamentali oggettivi", cioè i risultati oggettivamente derivati dall'esito referendum, in ordine al modo in cui è

²⁴ M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 551.

²⁵ G. BARCELLONA, *Votare contro. Il referendum come opposizione e norma*, Milano, 2016, 56.

²⁶ Cfr. l'ord. 21 maggio 1990

²⁷ V., recentemente, le sentt. nn. [51 e 59 del 2022](#) e la stessa [n. 10 del 2025](#).

²⁸ N. ZANON, *Procedimento di referendum e, rilevanza della volontà dei promotori e oggetto del conflitto di attribuzioni in una vicenda problematica*, cit., 516.



disciplinata una materia”, aggiungendo che “se si è in grado di prevedere, e di valutare oggettivamente, che l’abrogazione di una certa disciplina determinerà un “movimento” dell’ordinamento giuridico in una direzione data, allora una nuova regolamentazione della materia che vada nella direzione eguale e contraria a quel movimento oggettivo, non precluderà lo svolgimento del referendum, ma diverrà essa stessa oggetto della richiesta referendaria”²⁹.

L’inammissibilità di un’indagine circa l’intento dei promotori, invero, non è sostenuta dalla totalità della dottrina, rinvenendosi al contrario voci che ne affermano il necessario ricorso al fine di individuare quello che è stato definito in termini di “principio abrogativo”, che indicherebbe “il risultato complessivo che è possibile conseguire a partire dall’abolizione di determinate disposizioni o di determinati atti legislativi, per mezzo di questa abolizione, e secondo [appunto] l’intenzione dei promotori”³⁰.

Risulterebbe invece possibile – in quanto espressamente affermato dalla Corte costituzionale, e nonostante le perplessità sollevate in dottrina – indagare l’*intentio legislatoris* in riferimento alle modifiche o alla disciplina sopravvenuta, ancorché esclusivamente per come la stessa risulta essersi obiettivata nelle disposizioni legislative³¹.

Per quanto concerne, poi, la definizione di cosa debba intendersi per “principio ispiratore” (e, dunque, quali “parti” delle discipline abroganda e abrogata/soppravvenuta debbano venir poste a raffronto), è stato (condivisibilmente) messo in rilievo che nell’ambito di una disciplina legislativa può astrattamente rinvenirsi una pluralità di principi, contraddistinti da diversi gradi di generalità, con la conseguenza che “per decidere sull’abrogazione sufficiente della normativa sottoposta a referendum si dovrà avere riguardo esclusivamente a “principi ispiratori” di portata complessiva o comunque generale”, dal momento che “altrimenti il raffronto tra principi particolari – se non, addirittura, particolarissimi – imporrebbe, ai magistrati della Cassazione, di pronunciarsi

²⁹ N. ZANON, *ibidem*. In senso analogo si è espresso anche M. LUCIANI, *op. cit.*, 547, affermando che “il significato della richiesta è dato dall’oggettività della sua redazione, non dagli intenti dei promotori, che restano estranei alla consultazione referendaria e non sono oggetto della votazione popolare”. Naturalmente l’adesione all’impostazione che esclude il ricorso allo scrutinio della volontà dei promotori (nell’ambito delle valutazioni concernenti la trasferibilità del quesito) nulla toglie alla condivisibile affermazione secondo la quale i promotori sono titolari del potere “di determinare il quantum d’innovazione che scaturirà dall’abrogazione referendaria” (così A. ALBERTI, *Note intorno alla fase referendaria costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2016, 4); e infatti, la titolarità di tale potere è certo indiscutibile, mentre che l’esercizio di tale potere (come obiettivato nel quesito) coincide con la volontà (e i fini politici) dei promotori costituisce altra questione.

³⁰ Così A. MORRONE, *Ammissibili i quesiti elettorali sulla legge n. 270 del 2005? Ragionamenti intorno alla giurisprudenza costituzionale*, in forumcostituzionale.it, 5 dicembre 2011. L. CASSETTI, *Referendum, principi abrogativi e discrezionalità legislativa*, in *Giur. cost.*, 1993, 258, distingue invece tra principio “abrogativo” e principio “abrogato”. Il primo concernerebbe lo scopo perseguito dai promotori, il secondo configurerebbe “il principio che rende omogenee le disposizioni oggetto di referendum”.

³¹ Cfr. [sent. n. 68 del 1978](#), § 3 *Cons. Dir.*



(quasi sempre) per la cessazione delle operazioni referendarie, essendo ovviamente assai più agevole argomentare l'intervenuta modifica della disciplina su cui verte la proposta abrogativa quanto più la *ratio legis* che contraddistingue tale disciplina venga intesa in senso circoscritto e puntuale³².

Il concetto di principi ispiratori di portata "complessiva o comunque generale", pur scontando a sua volta elementi di genericità (in specie con riferimento a quali siano gli elementi qualitativi e/o quantitativi che distinguerebbero tali principi da quelli "particolari" o "particolarissimi") coglie, si ritiene, il senso delle affermazioni della Corte, la quale, nell'affermare che le operazioni di raffronto debbano riguardare i principi cui le discipline abroganda e modificata o di risulta «*s'informino nel loro complesso*», sembra essersi voluta riferire a principi caratterizzanti una disciplina e, in quanto tali, in qualche modo riferibili all'integralità della stessa. Ciò, com'è agevole comprendere e come si vedrà nel prosieguo, risulta invero di grande interesse ai fini della riflessione che qui si svolge e delle vicende che hanno riguardato la legge n. 86 del 2024, la quale, come rilevato in apertura, si configura come legge quadro attuativa di un disposto costituzionale e, come tale, caratterizzata da una sua intrinseca organicità (o da quella che potremmo definire "matrice normativa unitaria"³³).

Prima, però, occorre verificare se e come tale concetto sia stato valorizzato, dall'UCR, nell'ambito delle valutazioni di competenza (ai sensi dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970) e, più in generale, esaminare il percorso argomentativo che l'Ufficio Centrale ha seguito per giungere alla declaratoria di trasferibilità del quesito.

4. Le argomentazioni alla base del disposto trasferimento del quesito.

Nello specifico, il mancato raggiungimento di una soglia di "abrogazione sufficiente" a imporre l'arresto della procedura referendaria risulterebbe da ascriversi, secondo l'Ufficio Centrale, a tre ordini di ragioni, rappresentate:

- I. dalla «*sopravvivenza della legge nel suo complesso*» (par. 9.4 dell'ordinanza, p. 32);
- II. dal fatto che la legge risulterebbe addirittura "rafforzata" dalle interpretazioni costituzionalmente conformi fornite dalla Corte, circostanza che rimarcherebbe «*la permanenza di un nucleo normativo che non solo resta oggi formalmente vigente, ma vi resta convalidato nella interpretazione adeguatrice che ne è stata data dalla sentenza in esame*» (*ibidem*);

³² Cfr., per entrambe le citazioni, R. PINARDI, *L'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione*, Milano, 2000, 318.

³³ Così A. ALBERTI, *op. cit.*, 2.



III. dalla necessità che il Parlamento si attivi per “colmare i vuoti” cagionati dall'accoglimento di alcune questioni, ciò che evidenzerebbe *«come quello che resta della legge n. 86/2024 costituisca pur sempre un sostrato dispositivo bastevole a dare corso, seppure con i necessari interventi parlamentari di adeguamento, al disegno fondamentale ed ai principi ispiratori del regionalismo differenziato ex art. 116, co. 3^a Cost., come introdotto nel 2001, attraverso le procedure di intesa»* (par. 9.4 dell'ordinanza, p. 33).

Esposte le riportate argomentazioni, l'UCR ha concluso osservando che *«il fatto che la l. 86/24 non sia stata espunta nella sua disciplina complessiva esclude perciò che quel principio abrogativo (totale) di cui si è dato conto ne risulti soddisfatto o superato»*, aggiungendo che *«la confermata vigenza di un fondo regolativo idoneo (per principi, regole e disposizioni 'quadro') ad ispirare e conformare futuri interventi legislativi di adeguamento al dettato della Corte Costituzionale è condizione necessaria e sufficiente a concretare la permanenza di materia referendaria quand'anche si ritenesse l'inattuabilità di fatto, al momento, della legge»* (ibidem).

Il quesito è stato dunque trasferito sulla legge di risulta – la quale, rispetto alla originaria, risulta priva delle parti demolite dalle decisioni di annullamento contenute nella sentenza del Giudice delle leggi – e, perciò, integrato con la dicitura *«come risultante a seguito della [sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024](#)»*.

L'ordinanza dell'UCR sarebbe, secondo alcuni commentatori, corretta e condivisibile, oltre che coerente con i criteri definiti dalla [sentenza n. 68 del 1978](#).

Nello specifico, il trasferimento del quesito sulla parte di legge non fatta oggetto di decisioni di annullamento sarebbe, oltre che giuridicamente ineccepibile, in linea con precedenti dello stesso UCR³⁴ (e non porrebbe alcun tema concernente il fatto che il quesito originario verteva non già su singole disposizioni, ma su un'intera legge).

Quanto invece alle pronunce manipolativo-sostitutive (e, ancor più, a quelle interpretative di rigetto), secondo le letture adesive alle conclusioni dell'ordinanza dell'UCR le medesime non avrebbero inciso sulla sostanza della legge, la quale sarebbe *«rimasta immutata nella forma e svincolata nella sostanza dall'interpretazione adeguatrice»*³⁵.

Altra parte della dottrina si è espressa invece in senso critico, rilevando che l'UCR, nonostante quanto avrebbe affermato di fare, in realtà non avrebbe effettuato *«alcun*

³⁴ G. DE MINICO, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della L.n. 86/2024*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 3/2024, la quale, alla nt. 55, richiama in particolare l'ordinanza dell'UCR 14 gennaio 1999, che tuttavia, appare necessario precisarlo, riguardava un quesito volto all'abrogazione di singole disposizioni di una legge (il Testo Unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei Deputati, approvato con D.P.R. n. 361 del 1957) e non l'abrogazione totale della stessa.

³⁵ Con la conseguenza che i firmatari del *referendum* sarebbero rimasti “titolari del medesimo diritto di opporsi in modo netto e inequivocabile alla divisione della sovranità statale tra le Regioni accorse per prime” (cfr. G. DE MINICO, *op. cit.*, 148).



paragone tra i principi ispiratori della legge 86 prima dell'intervento della Corte e successivamente ad esso»³⁶, e si sarebbe pertanto sottratto al compito assegnatogli dalla Consulta secondo le modalità dalla medesima definite.

Delle due posizioni, la seconda pare senz'altro più convincente.

In effetti, l'UCR sembra aver fatto ricorso a un criterio che non sembra riconducibile a quelli definiti dalla [sentenza n. 68 del 1978](#) e che può essere descritto nei termini che seguono.

A fronte della presentazione di un quesito referendario concernente l'abrogazione di un'intera legge, rispetto a una sopravvenuta abrogazione parziale della stessa (avvenuta per via legislativa o giurisdizionale) il quesito dovrebbe essere trasferito in ogni caso laddove, a seguito dell'abrogazione, emerga la permanenza di una disciplina, anche diversa (sotto uno o più profili) da quella originaria (e, probabilmente, a prescindere da quali siano effettivamente tali profili).

Ciò in ragione del fatto che obiettivo del *referendum* sarebbe l'eliminazione totale della legge, di talché (scrive testualmente l'UCR) occorrerebbe porre l'accento (esclusivamente) sull'effetto abrogativo allo stesso riconducibile, che la mancata abrogazione o modifica totale della legge medesima non potrebbe consentire di ritenere soddisfatto (ponendo perciò l'esigenza del trasferimento).

In altre parole, in tali ipotesi il quesito dovrebbe essere trasferito in ragione del fatto che l'abrogazione parziale non farebbe venir meno l'interesse originario dei promotori (e dei sottoscrittori), che è appunto quello di fare "piazza pulita" di una specifica disciplina, e dunque anche dei residui che della stessa permangono a seguito di una sopraggiunta abrogazione o modifica parziale.

Il ricorso al criterio, che potremmo denominare "del residuo di disciplina" (del cui utilizzo sembra aver dato conto, con toni neppure troppo velatamente critici, lo stesso Giudice costituzionale, nella [sentenza n. 10 del 2025](#)³⁷), si è tradotto, come accennato, nella non effettuazione, da parte dell'UCR, del prescritto raffronto fra i principi informatori della disciplina abroganda e di quella risultante all'esito della [sentenza n. 192](#), del quale non si rinviene traccia nelle pagine dell'ordinanza.

Anzi.

³⁶ Così A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in [Federalismi.it](#), 1/2025, VIII.

³⁷ La Corte ha posto una particolare attenzione (menzionandolo espressamente) sul passaggio dell'ordinanza dell'UCR che evidenziava la sussistenza (nonostante il «massiccio effetto demolitorio» determinato dalla [sentenza n. 192](#)) del richiamato «fondo regolativo» idoneo «a concretare la permanenza [della] materia referendaria» (cfr. la [sentenza n. 10 del 2025](#), § 7 Cons. Dir.).



A ben vedere manca del tutto una valutazione “a monte” su quali dovessero ritenersi essere i principi o eventualmente “il principio” ispiratore dei quali o del quale si sarebbe dovuta valutare la permanenza, prodromica e funzionale a un raffronto tra gli stessi.

Di fatto, come condivisibilmente osservato da autorevole dottrina, l’UCR, più che un trasferimento del quesito, ha determinato dello stesso una trasformazione, e una “sua conversione in “parziale” (o, per dir meglio, ad oggetto parziale)”³⁸, dal momento che “l’esplicito richiamo alla decisione della Consulta nella sua interezza – per ciò che qui preme particolarmente mettere in rilievo – porta ad un duplice effetto: il ritaglio delle disposizioni su cui è caduta la scure della Corte, nell’assunto che ciò che è già morto non possa morire due volte, e l’attribuzione di un significato nuovo alle disposizioni fatte salve dalla Consulta a mezzo di incisive (e, a conti fatti, “sananti”) reinterpretazioni. In breve, chi vota “sì” non si pronunzia (né, anche volendo, potrebbe pronunziarsi) sulle disposizioni non più vigenti, pur prendendo partito – dice l’UCR – sul significato complessivo della legge, mentre si pronunzia su altre cui pure è stato dalla Consulta conferito un significato tale da renderle compatibili con la Costituzione”³⁹.

Un’operazione invero assai discutibile, nel suo insieme, che forse ha contribuito a rendere ineluttabile il successivo giudizio della Corte costituzionale sulla ammissibilità del *referendum*, conclusosi, come accennato, con una sentenza di inammissibilità, dovuta alla (sopravvenuta) carenza di chiarezza del quesito.

5. Cosa non convince del ragionamento dell’UCR (e il tema della natura “organica” della legge).

A ben vedere, in effetti, nel ricorrere al criterio “del residuo di disciplina”, l’UCR sembra aver assunto e valorizzato un elemento di cui però non ha dato espressamente conto, nell’ordinanza (oltre a non aver tratto, dalla sua considerazione, tutte le conseguenze).

Tale elemento è costituito, si ritiene, proprio dal carattere “organico” della legge n. 86 del 2024.

Come si è già chiarito, la legge n. 86 si configura come una “legge quadro” (denominazione, peraltro, utilizzata anche dalla stessa Consulta, in molti passaggi della [sentenza n. 192](#)) finalizzata a dare attuazione all’art. 116, terzo comma, Cost., mediante la definizione della procedura per la stipula delle intese (oltre che di alcune regole concernenti la trasferibilità delle funzioni).

³⁸ A. RUGGERI, *Dopo la pronuncia della Cassazione, il referendum “totale” sulla legge 86 del 2024 cambia pelle, convertendosi in ... parziale*, in [Diritti regionali](#), 3/2024, 883.

³⁹ A. RUGGERI, *ibidem*.



Tutte le disposizioni della legge (o quantomeno la gran parte delle stesse), proprio in ragione di ciò, risultano tra loro legate da un vincolo teleologico, essendo funzionali a conseguire l'obiettivo sopra descritto, mediante disciplina di diversi profili; non si tratta, dunque, di un mero insieme di disposizioni, bensì di disposizioni tra loro coordinate al conseguimento di un (unico) fine.

In ragione di ciò, e in ossequio alla definizione di "organicità" che si è abbozzata in apertura di queste pagine, la legge Calderoli può dunque essere ricondotta al novero degli atti legislativi che presentano effettivamente tale caratteristica di fondo.

Ciò detto, a leggere il percorso argomentativo seguito dall'UCR, sembrerebbe che quest'ultimo abbia inteso ritenere che proprio tale carattere di "organicità" costituisca l'oggetto del *referendum*, e dunque del quesito referendario⁴⁰.

In tal senso depongono alcuni passaggi dell'ordinanza dell'UCR, come quello, sopra riportato, che evidenzia come la legge n. 86 (risultante dell'intervento della Corte) configuri «*pur sempre un sostrato dispositivo bastevole a dare corso, seppure con i necessari interventi parlamentari di adeguamento, al disegno fondamentale ed ai principi ispiratori del regionalismo differenziato ex art. 116, co. 3^a Cost., come introdotto nel 2001, attraverso le procedure di intesa*», oppure quello, di poco successivo, e parimenti già richiamato, che evoca il residuo di un «*fondo regolativo idoneo (per principi, regole e disposizioni 'quadro') ad ispirare e conformare futuri interventi legislativi di adeguamento al dettato della Corte Costituzionale*».

I cittadini, secondo tale lettura, sarebbero stati dunque chiamati non già a pronunciarsi sull'abrogazione (integrale) di un'articolata disciplina avente determinate caratteristiche (la legge n. 86 del 2024, nel complesso delle sue disposizioni), bensì a dire "sì" o "no" alla abrogazione della scelta del Parlamento di adottare una legge quadro per l'attuazione del 116, terzo comma, Cost.⁴¹.

Se si assume una simile prospettiva, a ben vedere i mutamenti intervenuti sulla legge assumono un'importanza relativa, dal momento che anche un residuo di disciplina (e quindi un "frammento", più o meno ampio, della legge quadro) configura elemento idoneo a ritenere il quesito ancora "proponibile", all'elettorato, non risultando azzerata la scelta del

⁴⁰ Non pare si possa dubitare della sostanziale sovrapposibilità tra le espressioni "oggetto del *referendum*" e "oggetto del quesito", se è vero (come è certo vero) che "oggetto del *referendum* è il quesito (abrogativo) del comitato promotore" (così O. CHESSA, *Quorum ed equivoci*, in [LaCostituzione.info](#), 17 settembre 2020).

⁴¹ Anzi. La Corte costituzionale, nella [sent. n. 10 del 2025](#), ha paventato il rischio che il *referendum* potesse venire a concretizzarsi nell'esercizio di "un'opzione popolare non già su una legge ordinaria modificata da una sentenza di questa Corte, ma a favore o contro il regionalismo differenziato" (§ 11 Cons. Dir.). È quasi superfluo sottolineare (come fa del resto la stessa Consulta) che in questo modo il *referendum* verrebbe ad avere a oggetto lo stesso art. 116, terzo comma, Cost., oggetto che (ovviamente) esula dall'ambito di applicazione dell'art. 75 Cost.



Parlamento di ricorrere ad una legge quadro, la quale potrebbe, dal Parlamento stesso, venir in futuro “sistemata” e resa nuovamente funzionale allo scopo.

L’assunzione del criterio del “residuo di disciplina”, in questo senso, conduce a una conformazione delle operazioni sulla trasferibilità del quesito che prescinde da un reale raffronto tra i principi ispiratori delle normative, e dunque dalle indicazioni della [sentenza n. 68 del 1978](#), dal momento che ogni analisi finisce per risultare incentrata (di fatto, ed esclusivamente) sulla normativa sopravvenuta o di risulta, la cui semplice sussistenza (a prescindere dal suo concreto contenuto) imporrebbe il trasferimento del quesito, per consentire agli elettori di eventualmente perseguire quello “scopo azzerante” definito dalla UCR “principio abrogativo totale”, mediante abrogazione anche della normativa residua o modificata.

E non è certo un caso se, come si accennava (e come affermato da autorevole dottrina), l’Ufficio Centrale non si sia prodotto in alcuna reale ricerca e valutazione dei principi ispiratori della disciplina abroganda (e di un raffronto con quella “di risulta”): la sensazione è che abbia ritenuto, semplicemente, che ciò non fosse necessario.

Il problema di un simile approccio, e la sua conseguente inaccettabilità, è rappresentato dal fatto che il quesito referendario, secondo quanto chiaramente stabilito dall’art. 75 Cost., deve avere ad oggetto disposizioni, mentre le valutazioni dell’UCR, dedotte nell’ordinanza del 12 dicembre 2024, sembrano essersi incentrate sul fine politico del *referendum* (invero desunto, e la cui corrispondenza effettiva con l’intento dei promotori appare tutta da dimostrare) e sull’attribuzione al medesimo di una valenza giuridica che, come è stato autorevolmente sostenuto, allo stesso non dovrebbe essere riconosciuta ai fini dell’individuazione della portata del quesito⁴².

Peraltro, l’UCR avrebbe potuto (ed anzi, si ritiene, dovuto) valorizzare il carattere di organicità della legge n. 86 del 2024, assumendolo come fattore da considerare nelle valutazioni concernenti la trasferibilità del quesito (e il raffronto tra i “principi ispiratori”); ma ciò avrebbe dovuto fare confrontandosi esplicitamente con le conseguenze giuridiche che tale assunzione avrebbe determinato, e domandandosi, in particolare, se tale carattere potesse configurare un “principio ispiratore” della legge, anzi “il principio” ispiratore caratterizzato dal più elevato grado di generalità (secondo la lettura proposta da Pinardi, di cui si è dato conto in precedenza) e che, come si accennava, in quanto tale legherebbe a sé tutte le disposizioni di una legge, o quantomeno la gran parte di esse.

Ove si propendesse per la soluzione affermativa, che chi scrive sostiene, le valutazioni dell’Ufficio centrale per il *referendum* dovrebbero sì afferire all’eventuale mutamento del principio o dei principi ispiratori di una disciplina, ma secondo uno schema non duale

⁴² Cfr. M. LUCIANI, Art. 75, cit., 545, osserva che la valorizzazione delle intenzioni dei promotori e del “valore politico” del *referendum* postulerebbe “l’esistenza di un contenuto giuridicamente significativo della decisione popolare che vada al di là dell’esito della votazione sul quesito, il che [...] non può essere sostenuto”.



(basato sul semplice raffronto tra discipline), bensì triadico, nell'ambito del quale ogni valutazione dovrebbe essere correttamente effettuata tenendo conto (o meglio, "alla luce") di un terzo vertice, costituito proprio dal carattere "organico" della legge.

In tale logica, ai fini dell'arresto delle operazioni referendarie, verrebbe a rilevare esclusivamente il mutamento di quei soli principi ispiratori che risultino direttamente legati al carattere di organicità della legge, e quindi alla sua «*matrice normativa unitaria*» – in quanto condizionanti altre disposizioni (o da altre disposizioni condizionate) – potendo ammettersi, di converso, che la modifica, anche sostanziale, di uno (o più) principi, laddove lo stesso (o gli stessi) non risulti(n)o presidiare disposizioni funzionali alle esigenze della organicità (e/o della tenuta unitaria della matrice), non determini l'arresto delle operazioni referendarie⁴³.

Ciò detto, un'obiezione non secondaria che potrebbe muoversi all'impostazione che imponga di tenere conto del carattere di organicità della legge concerne il fatto che "l'aspirazione alla organicità" non configura una scelta realmente "valoriale" (del legislatore), quanto piuttosto una modalità di definizione di un assetto di interessi (cui risulta riferibile una pluralità di scelte politico-valoriali a monte, tra loro eterogenee e legate solo dal vincolo teleologico-finalistico), e che quindi la stessa non potrebbe essere qualificata quale principio ispiratore (proprio a cagione della sua "a-valorialità").

A tale obiezione, tuttavia, si potrebbe replicare che la scelta di definire una legge organica configura comunque una scelta politica, che indirizza in una precisa direzione le attività di definizione di un determinato assetto, e che in quanto tale potrebbe ben assurgere a "principio ispiratore" della disciplina.

Potrebbe poi evidenziarsi – sempre criticamente – come e quanto un approccio come quello descritto possa risultare non semplicemente attuabile (in concreto) presentando indubbiamente margini di opacità sul piano interpretativo e operativo, tanto con riferimento alla individuazione del carattere di organicità di una legge, quanto in relazione alla

⁴³ Si può provare a rendere il concetto con un esempio. Ipotizziamo che la [sentenza n. 192](#) avesse dichiarato esclusivamente l'incostituzionalità dell'art. 11, comma 3, della legge n. 86 del 2024, che estende il proprio ambito di applicazione alle Regioni a statuto speciale (richiamando l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001). Per un verso, si potrebbe sostenere che una simile abrogazione avrebbe inciso un principio ispiratore della legge (rappresentato dalla riferibilità della stessa a tutte le Regioni, e non solo a quelle ordinarie); si potrebbe però, per altro verso, sostenere che tale principio ispiratore non si inserisce nel disegno organico-funzionale della legge, stabilendone una semplice estensione dell'ambito di applicazione (per quanto rilevante, anche in considerazione del fatto che, come rilevato dalla [sentenza n. 192](#) (§ 4 *Cons. Dir.*), la disposizione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. non costituisce «*una monade isolata, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana*» e riguarda dunque il regionalismo nel suo complesso, di cui fanno ovviamente parte anche le Regioni a statuto speciale). In un simile scenario potrebbe sostenersi che la sostanza normativa della legge (costituita anche dal suo carattere organico) non è mutata, e dunque gli elettori non verranno chiamati a pronunciarsi su una legge diversa rispetto a quella posta ad oggetto del quesito.



individuazione di quelli, tra i principi ispiratori, che al mantenimento di tale carattere risultino essenziali.

È un'obiezione certo seria, alla quale può tuttavia contro-replicarsi che si tratterebbe di una fumosità non molto dissimile da quella che concerne le operazioni di identificazione dei principi ispiratori in sé (come descritte dalla Consulta), anzi forse minore, e che potrebbe venire ulteriormente ridotta mediante l'elaborazione di ulteriori indici e criteri atti a inquadrare le caratteristiche della "organicità".

Di certo, porre l'attenzione sul mutamento di quei soli principi che afferiscano al carattere di organicità di una legge permetterebbe al valutatore (UCR) di valorizzare le sole sopravvenienze alla luce delle quali la legge oggetto di quesito abrogativo totale risulti «*fondamentalmente diversa e peculiare*» ([sent. n. 68 del 1978](#), § 3 *Cons. Dir.*), e mutata nella sua sostanza normativa, operazione che l'analisi dei mutamenti che avvengono nei singoli principi non consente sempre di compiere.

In effetti, operazioni valutative che non considerino il tema dell'organicità vengono a incentrarsi "esclusivamente" sui principi ispiratori della legge (secondo l'insegnamento della Consulta), i quali, tuttavia, rispetto a discipline assai articolate (come quella della legge n. 86 del 2024, pur concentrata in un numero relativamente esiguo di articoli), possono essere plurimi e tra loro senz'altro eterogenei.

Peraltro, nell'impossibilità di individuare un principio ispiratore ad "alto tasso di generalità", il mutamento sostanziale (o l'abrogazione) anche di uno solo degli altri principi (di più contenuto livello di generalità), rispetto a quesiti concernenti l'abrogazione di un'intera legge, dovrebbe determinare l'arresto delle operazioni referendarie, dal momento che a seguito di tale mutamento la legge non risulterebbe essere "più la stessa" e, dunque, non potrebbe più essere ricondotta all'oggetto del quesito⁴⁴.

In conclusione: è del tutto possibile che la necessità di considerare e valorizzare il carattere organico di una legge – ai fini delle valutazioni di cui all'art. 39 della legge n. 352 del 1970 sulla trasferibilità del quesito – non sia sostenibile (perché non riconducibile alla

⁴⁴ Un tema che, invero, si porrebbe solo nei confronti di leggi caratterizzate da organicità e caratterizzate da una matrice normativa unitaria, dato che, rispetto a leggi composte da disposizioni eterogenee e tra loro non funzionalmente collegate, risulta ben possibile che il mutamento di principi ispiratori di singole disposizioni o gruppi di disposizioni possa consentire la prosecuzione delle operazioni referendarie, e possa trovare applicazione il criterio della "residualità di disciplina", dal momento che in tali ipotesi il quesito di abrogazione integrale assume i connotati del "contenitore" di singoli quesiti su specifiche disposizioni, di talché il venir meno o il mutamento di una o più di esse non impone l'arresto delle operazioni nel loro complesso. In altre parole (e al netto di questioni concernenti l'omogeneità e la chiarezza del quesito, appannaggio della Consulta in sede di giudizio di ammissibilità), in assenza di un "vincolo di organicità" tra le disposizioni si dovrebbe ritenere che, essendo gli elettori chiamati ad abrogare un'intera disciplina composta da disposizioni eterogenee, il mutamento di alcune di esse (*rectius*: dei principi ispiratori di alcune di esse) non osta a che il corpo elettorale possa essere chiamato a decidere dell'abrogazione delle altre; conclusione alla quale, rispetto a leggi caratterizzate da organicità, per le ragioni sopra esposte non pare potersi pervenire.



[sentenza n. 68 del 1978](#) e non altrimenti giustificabile alla luce del quadro costituzionale e legislativo).

E tuttavia, il carattere di organicità (che, ancorché ritenuto eventualmente non valutabile, rispetto a determinate leggi può certamente rinvenirsi, ed è stato non a caso espressamente riconosciuto e valorizzato dalla Consulta nell'ambito del giudizio di ammissibilità, oltre ad essere stato, si ritiene, considerato "tacitamente" dell'UCR con riferimento al *referendum* proposto nei confronti della legge n. 86) pone questioni che i soli criteri individuati dalla [sentenza n. 68](#) non paiono sempre in grado di risolvere.

Rispetto a leggi molto articolate (per quantità e natura delle disposizioni) le possibilità di individuare principi ispiratori caratterizzati da un sufficiente grado di generalità sono sovente ridotte (o molto ridotte), ciò che rischia di indurre l'Ufficio Centrale per il *Referendum* a ricorrere a criteri interpretativi e valutativi (come lo scrutinio della volontà dei promotori) che rischiano di risultare imperscrutabili e di conferire conseguentemente all'UCR una discrezionalità pressoché illimitata (ancor più pericolosa in quanto, come noto, non sindacabile in alcuna sede).

Si tratta di uno scenario che rischia di porre una seria ipoteca sulla proponibilità dei *referendum* "totali" (rendendo nuovamente attuale la domanda di autorevole dottrina circa la stessa ammissibilità di *referendum* di questo tipo⁴⁵), quantomeno a fronte di sopravvenienze abrogative e/ modificative, tanto sul fronte della trasferibilità del quesito, quanto, a trasferimento eventualmente avvenuto, sul piano della ammissibilità dello stesso, in ragione della (sopravvenuta) assenza di omogeneità e/o chiarezza.

E ciò, a ben vedere (come in precedenza già accennato), è proprio quanto la stessa Corte costituzionale ha ritenuto essersi verificato in relazione alle operazioni referendarie concernenti la legge Calderoli, nell'ambito delle quali il quesito è stato trasferito, dall'UCR – facendo ricorso al descritto criterio del "residuo di disciplina" – su «*quel che resta della legge*», che per la Corte costituiva invece «*un oggetto indecifrabile*», con la conseguenza che laddove il *referendum* fosse stato dichiarato ammissibile l'elettore si sarebbe trovato «*in una condizione di disorientamento, rispetto sia ai contenuti, sia agli effetti di quel che resta della legge n. 86 del 2024*» che non gli avrebbe consentito «*l'espressione di un voto libero e consapevole*»⁴⁶.

Uno scenario, quello della vicenda concreta qui analizzata, che la riconducibilità del carattere organico di una legge alla sua "sostanza normativa" potrebbe, in alcuni (o forse molti) casi scongiurare, considerato che tale sostanza potrebbe non risultare mutata anche a fronte dell'abrogazione o della modifica di uno o più principi ispiratori, permettendo agli elettori di esprimersi sull'abrogazione di una legge che, pur modificata in alcune parti,

⁴⁵ Il riferimento va a A. PUGIOTTO, *È ancora ammissibile un referendum abrogativo totale?*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2005, 545 ss.

⁴⁶ Per tutti i passaggi citati, cfr. la [sent. n. 10 del 2025](#), § 10.3 *Cons. Dir.*



risulterebbe essere fondamentale la stessa di quella che ha formato oggetto della originaria richiesta referendaria (proprio in quanto caratterizzata dalla “medesima organicità” che si rinveniva nell’impianto originario).

Il tutto lasciando ancorate le valutazioni sul quesito e sulla riferibilità dello stesso a una disciplina avente determinate caratteristiche, evitando per l’effetto indebite astrazioni, come quella che pare aver compiuto l’UCR nel caso di specie, e che, si ritiene, non avrebbe potuto condurre a un esito diverso dal “binario morto” dell’inammissibilità, in ragione del sopravvenuto venir meno della chiarezza tanto dell’oggetto quanto delle finalità del quesito, rispetto a una disciplina legislativa che la [sentenza n. 192](#) aveva innegabilmente inciso nella sua «*architettura essenziale*»⁴⁷.

In conclusione, l’utilizzo – da parte dell’UCR nell’ambito delle valutazioni circa la trasferibilità di un quesito referendario – del criterio del “residuo di disciplina” (come è stato qui battezzato) non può, per quanto esposto, condurre a buoni esiti.

La Corte costituzionale, del resto, lo ha chiaramente censurato (ancorché con garbo): alla domanda concernente il se la permanenza di un «*fondo regolativo*» costituisca «*una condizione altrettanto sufficiente a consentire l’ammissibilità del referendum, quanto alla possibilità di esprimere un voto libero e consapevole*»⁴⁸, la Corte medesima ha fornito una chiara risposta negativa (qualificando, come detto, la richiesta di abrogazione della normativa di risulta in termini di «*oggetto indecifrabile*»).

Un chiaro monito, per l’UCR, a compiere fino in fondo quell’operazione di raffronto tra discipline (eventualmente considerando anche l’eventuale carattere di organicità delle stesse) che la [sentenza n. 68 del 1978](#) gli aveva raccomandato di effettuare, e che, per quanto sopra rilevato, nel caso della legge Calderoli (e della [sentenza n. 192 del 2024](#)) sembra essere stata sostanzialmente omessa.

⁴⁷ [Sent. n. 10 del 2025](#), § 10.2 *Cons. Dir.*

⁴⁸ Così, ancora, la [sent. n. 10 del 2025](#), § 8 *Cons. Dir.*