



FRANCESCO GABRIELE*

LA CORTE COSTITUZIONALE RISCRIVE LA LEGGE SUL REGIONALISMO DIFFERENZIATO E LA SOTTRAE AL REFERENDUM ABROGATIVO**

Abstract [It]: Il lavoro, premessi alcuni brevi cenni alla vicenda del regionalismo differenziato sino alla approvazione della legge quadro n. 86 del 2024, tende ad evidenziare, mediante la “lettura” della sentenza n. 10 del 2025 in combinazione con la n. 192 del 2024, nonché dell’ordinanza dell’Ufficio centrale per il referendum, che non aveva bloccato le operazioni referendarie, il ruolo “decisivo” della Corte costituzionale sia nella profonda riscrittura della legge dichiarata variamente illegittima, sia non esponendola, con la dichiarazione di inammissibilità, ai rischi del referendum abrogativo.

Abstract [En]: The paper, after a brief overview of the developments of differentiated regionalism up to the approval of Framework Law n. 86 of 2024, seeks to highlight—through a “reading” of Judgment n. 10 of 2025 in combination with Judgment n. 192 of 2024, as well as the order of the Central Office for the Referendum, which had not halted the referendum proceedings—the “decisive” role of the Constitutional Court both in the profound rewriting of the law, declared variously unconstitutional, and in shielding it, through a declaration of inadmissibility, from the risks of an abrogative referendum.

Parole chiave: Regionalismo differenziato, Legge quadro non necessaria, Illegittimità sopravvenuta, Ufficio centrale per il referendum, Operazioni referendarie, Non blocco, Referendum-inammissibilità

Keywords: Differentiated regionalism, Framework law not necessary, Supervening unconstitutionality, Central Office of the Referendum, Referendum proceedings, Non-blocking, Referendum inadmissibility

SOMMARIO: 1. Una lunga, complessa ed aspra fase politico-parlamentare, culminata con l’approvazione di una legge-quadro, ne apre un’altra, diversa e con altri protagonisti: ricorsi alla Corte e richieste di referendum. – 2. La Consulta “anticipa” la possibile via referendaria. La sopravvenienza, per la prima volta, di una sua decisione di accoglimento. – 3. L’UCR ne tiene conto, ma non blocca il corso delle operazioni referendarie. Osservazioni. – 4. La dichiarazione delle inammissibilità della Corte. Osservazioni anche conclusive.

* Già Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico e di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Bari “A. Moro”.

** Contributo sottoposto a *peer review*. Questo scritto riproduce, con alcune aggiunte e alcuni aggiornamenti, il contributo F. Gabriele, *La Corte costituzionale taglia, cuce e ne riscrive la legge per l’attuazione, ma “protegge” (anche dal popolo?) l’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, destinato e già consegnato per gli scritti in onore del Professor Giovanni Serges.

1. Una lunga, complessa ed aspra fase politico-parlamentare, culminata con l'approvazione di una legge-quadro, ne apre un'altra, diversa e con altri protagonisti: ricorsi alla Corte e richieste di referendum

Una legge (la n. 86 del 2024)¹, costituzionalmente non necessaria², fortemente voluta dalla maggioranza parlamentare e altrettanto, ma invano, fortemente avversata dalle opposizioni, due sentenze della Corte costituzionale (la n. 192 del 2024 e la n. 10 del 2025), un'ordinanza (tra l'una e l'altra) dell'Ufficio centrale per il referendum (del 12.12.2024) e con in panchina, inutilmente “allertato” e, forse, anche “temuto”, il corpo elettorale, non sono bastate per almeno delineare una disciplina, o un quadro, o un percorso generale per l'attuazione concreta del regionalismo differenziato di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, da questo previsto nel contesto della profonda revisione del 2001 del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Pur riscritto in senso notevolmente più autonomistico rispetto alla versione originaria, il nuovo Titolo avrebbe contenuto, o, se si preferisce, continuato a contenere anch'esso, peraltro, una disciplina identica e comune, senza alcuna distinzione, per tutte le Regioni a statuto ordinario (di “differenziazione” potendosi parlare solo per quelle “speciali”, tali sia da tutte le ordinarie sia, e variamente, tra loro) e, a prescindere da ogni altra, sempre possibile osservazione, la “riforma”, approvata quasi al termine della legislatura con la maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi, si sarebbe potuta prestare, così, anch'essa a quella della mancanza di una qualche distinzione, o differenziazione, di disciplina³ pur in presenza di una notevole eterogeneità “di fatto” (geografico-territoriali, demografiche, economico-sociali, ecc.) fra le varie Regioni, individuate di necessità piuttosto “frettolosamente”, già rilevata e riconosciuta nell'Assemblea costituente, ma rimasta insoddisfatta anche per il tempo che avrebbe richiesto e per i probabili problemi, anche “campanilistici”, che avrebbe potuto innescare un tentativo di soluzione più meditata. È (anche) in un tale contesto che finì con il trovare, o sembrar trovare una sorta di naturale, e non impropria previsione anche un enunciato normativo del tipo di quello di cui al terzo comma dell'articolo in questione. Anche per la fonte e la procedura prevista (legge ordinaria pur se variamente “rinforzata”, non legge costituzionale), peraltro, non di una generica e/o generale possibilità di modifica dell'assetto delle competenze già direttamente stabilito nelle altre disposizioni e, in particolare, negli articoli 117 e 118, si trattava (come, forse, da alcuni “ottimisticamente” sperato, o tentato⁴), ma (soltanto) di un completamento, o integrazione, della riforma

¹ Legge 26 giugno 2024, recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, III comma, della Costituzione”.

² Nè a contenuto costituzionalmente vincolato: Corte costituzionale, sentenza n. 192 del 2024.

³ È affermato da R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4 febbraio 2019, che “il vero “scandalo” del sistema regionale, da tempo vado ripetendolo, non sta nella specialità di alcune regioni, ma nella parificazione di tutte le altre, nella “ordinarietà” delle regioni di diritto comune”.

⁴ È stato osservato, infatti (v., per es., M. BERTOLISSI, *Testi normativi e contesti costituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *ConsultaOnline*, II/2023 e R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, Relazione al Convegno di Torino “A che punto è l'autonomia regionale differenziata?” del 20 aprile 2017, in *Forum QC*, febbraio, 4/2019), che la *ragione vera* e le *finalità* della disposizione fossero, in realtà, e in sostanza, il possibile conseguimento di una sorta di “specialità” della regione Veneto e, al più, della Lombardia e dell'Emilia-Romagna pur nella inadeguatezza,

generale sotto il più limitato profilo della possibilità di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in relazione a oggettive specificità, e quindi diversità, o, starei per dire, “singolarità” di questa o quella regione, che, se ed in quanto tali, non in un ingiustificato privilegio, e non in una violazione, ma solo in una più corretta attuazione del principio di uguaglianza, non disgiunta da quello di sussidiarietà, avrebbero potuto consistere. Senonché, le iniziative di alcune Regioni (per es., Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna), molto più “pretenziose” ed ispirate ed impostate, in una relativa varietà, ad altra e contrastante logica, non rifiutate, ma assunte e via via dialetticamente e progressivamente “istruite”, per così dire (pre-intese, pre-accordi, accordi preliminari e relativi “avanzamenti” ecc.)⁵ dai e con i vari Governi “pro tempore” in carica anche se non di identico “colore” politico (Gentiloni, Conte uno, Conte due, ecc.) senza attendere una qualche disciplina generale al riguardo, da un lato, e, poi, dall’altro, il mutamento del quadro politico-parlamentare generale, in particolare con la legislatura attualmente in corso⁶, hanno causato, o sono stati causa, o l’uno e l’altra insieme, di un clima e di un dibattito dai toni sempre più accesi, con protagonisti non propriamente dialoganti, anzi spesso quasi reciprocamente perfino delegittimantisi, in cui non tanto di regionalismo differenziato è sembrato discutersi quanto di un regionalismo “libero”, generale, se non generico, ed astratto, con argomenti anche sganciati da solidi e pertinenti riferimenti giuridico-costituzionali per cui diveniva difficile, se non arduo, anche tentare di comprenderlo e seguirlo nell’oggetto e nel merito⁷. È difficile dire, peraltro, essendo, magari, da escludere, o, anzi, no, se il tutto dipendesse, o fosse in qualche misura ricollegabile ad errori nella interpretazione-considerazione dei testi o nascondesse altre e diverse, più interessate finalità. Di una delle Parti, infatti, si potrebbe pensare che tendesse a realizzare, nell’occasione, l’obiettivo, non pienamente raggiunto con la riforma, di una autonomia ancora più ampia. Dell’altra, che, in modo uguale e contrario, tendesse, viceversa, ad utilizzare l’occasione offertale per tentare di evitare del tutto l’attuazione, anche se contenuta, di una disposizione costituzionale cui pure era stata favorevole magari solo per ragioni di opportunità e/o convenienza politica. Una svolta importante, comunque, è certamente costituita dall’approvazione della legge n. 86 del 2024 sia perché, con essa, le posizioni in contesa hanno, per così dire, una espressione oggettiva, sia perché con essa non rimangono, a chi lo voglia, che le diverse vie della Corte costituzionale e del corpo elettorale anche se di certo non giovando, così, né al buon nome

a nostro avviso, al riguardo, già dello stesso tenore testuale della disposizione “de qua”, comunque da interpretare non isolatamente, come già rilevato da buona parte della dottrina (volendo, può vedersi, anche, F. GABRIELE, *Sulla autonomia “ulteriore” delle Regioni a statuto ordinario (o Del regionalismo “differenziato” volutamente “frinteso”*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegnaonline*, 2/2024, 198 ss.) e, poi, dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 192 del 2024.

⁵ V., al riguardo, efficacemente, R. BIN, *op. cit.*, secondo il quale, così, la strada imboccata non era “diversa da quella dei “vecchi” decreti di trasferimento delle funzioni” e lo stesso ricorso alla delega di cui alla proposta di legge Calderoli e Zaia sembrava preludere da una “riedizione” dei trasferimenti del 1972, del 1977 e del 1998.

⁶ Per riferimenti, in particolare, a bozze di legge quadro del secondo Governo Prodi e del secondo Governo Conte, oltre che anche ai precedenti più in generale, v., tra gli altri, anche G. CAPORALI, *La legge quadro sulla autonomia differenziata: una analisi delle criticità e delle prospettive*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2024.

⁷ Più ampiamente al riguardo può vedersi anche, volendo, F. GABRIELE, *Sulla autonomia “ulteriore” delle Regioni a statuto ordinario (o Del regionalismo “differenziato” volutamente “frinteso”*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegnaonline*, n. 2/2024, cit.

di alcuni dei caratteri potenziali positivi del sistema rappresentativo (per es.: dialogo costruttivo e compromesso “nobile”), né, al contempo, alla capacità dei “politici” di farne uso e di valorizzarli al servizio di una maggiore democraticità sostanziale e della stessa unità nazionale, l’una e l’altra sacrificate, o posposte, agli interessi dei singoli “pollai” e, talora, anche dei singoli gruppi che li compongono. Sarebbe, tuttavia, sbagliato, come si diceva, ritenere inutile l’intera vicenda, sorta a seguito della legge richiamata (ma preceduta dall’aspro e non sempre pertinente dibattito predetto) e costituita dalle fasi appena evocate, cioè quelle dei ricorsi ai giudici e al popolo, con i relativi esiti. Pur potendo sembrare trattarsi di una sorta di falsa partenza, della quale non mancherebbero, volendole vedere, le sembianze, in realtà di regionalismo differenziato sembra almeno potersi parlare più propriamente ora e, volendo, anche riprendere ad operare all’interno, e comunque sulla base di non pochi, né trascurabili punti fermi o, se si preferisce, binari su una strada liberata dalla Corte costituzionale da errori ed equivoci, di metodo e di merito, se non proprio da pretese, o tentativi, magari consapevoli, ma con evidenza privi di ragionevole fondamento costituzionale. Sarebbe inutile, e comunque non si intende, in questa sede, ripercorrere analiticamente e nei dettagli le vicende, ed i termini del dibattito che, dopo non pochi anni dalla profonda “riforma” del 2001, hanno caratterizzato, come ricordato, prima le singole iniziative di alcune Regioni, quali il Veneto, la Lombardia e l’Emilia-Romagna⁸, e, poi, a livello politico-parlamentare, le iniziative legislative, le audizioni, ecc. ed è maturata, ad un certo punto, l’idea di una legge-quadro⁹, che, pur costituzionalmente non necessaria, né utile sotto il profilo strettamente giuridico del rapporto tra le fonti, ma, al più, solo opportuna sotto altro profilo¹⁰, disciplinasse in generale ed *ex ante*, il modo di procedere a ciascuna intesa Stato-Regione interessata (che, è inutile rilevarlo, è da approvare con legge rinforzata, mentre quella di cui trattasi è, per così dire, “semplicemente” ordinaria).

Sulla legge n. 86 del 2024, comunque, la Corte, sia pure, ovviamente, in modi diversi, ha finito con il pronunciarsi due volte. La prima, su singoli ricorsi di alcune Regioni, che sollevavano questioni di legittimità costituzionale nella sua interezza e, parzialmente, su varie sue disposizioni (sent. n. 192/2024); la seconda, in sede di ammissibilità della richiesta di referendum per la sua abrogazione totale nella nuova versione come determinata da tale prima sentenza (sent. n. 10/2025). Di essa (e della sentenza della Corte n. 192) si è occupato, per così dire, anche l’Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione (da ora UCR) in sede di deliberazione, *ex art.* 32 della legge n. 352/1970, sulla legittimità di alcune richieste di referendum per l’abrogazione totale e per l’abrogazione parziale per l’appunto, della legge “de qua” inizialmente nella sua versione originaria, per così dire, e totalmente parlamentare, e, poi, però, nella nuova (ordinanza del 12/12/2024, che ha “bloccato” la seconda). Particolarmente meritevoli di riflessione appaiono, e sono,

⁸ Verso la fine della XVII legislatura, accordi preliminari vengono sottoscritti singolarmente da tali Regioni con il Governo Gentiloni il 28 febbraio 2018; v. anche, tra gli altri, L. DURST, *L’organizzazione territoriale in Italia tra regionalismo e autonomia differenziata: un percorso degli ultimi venti anni*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2024, 15 ss.

⁹ Nel corso della XVIII legislatura, durante il Governo Conte II.

¹⁰ Sulla opportunità di garantire a tutte le Regioni le medesime possibilità e di mantenere l’unità politica ed economica e la coesione sociale v., per es., già A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in “*Federalismo fiscale*”, 2007, 139 ss.

nel complesso della vicenda di cui ci stiamo occupando, l'ordinanza dell'UCR e la seconda sentenza della Corte, entrambe legate alla richiesta del referendum abrogativo della legge. Esse comportano, peraltro, l'una e l'altra, l'esame, sotto alcuni specifici profili, della prima sentenza della Corte, che appare imprescindibile per la loro corretta e completa comprensione. È altresì possibile, così, anche una riflessione complessiva discendente dalle relazioni tra le stesse, che giova anche alla migliore comprensione di ciascuna¹¹. Nel giudicare sulla ammissibilità del referendum per l'abrogazione totale della legge n. 84 del 2024, infatti, la Corte non può non richiamare la sua pronuncia, quasi appena emessa, sulla legittimità di tale legge dandone, in qualche modo, la sua interpretazione e, come vedremo, specificandone anche la portata o, comunque, consentendo di rilevarla quasi a suo completamento là dove non la si fosse già compresa e più o meno esplicitamente attribuita. Le sue due sentenze, anzi, non disgiunte dalla stessa sua decisione di anticipare, per così dire, una eventuale “pronuncia” del corpo elettorale, appaiono, come vedremo, e comunque possono essere considerate come attraversate da un unico filo conduttore, cioè come l'espressione della Corte sulla e nella vicenda nel suo complesso. Quanto all'UCR, non ha potuto, ovviamente, deliberare sulla prosecuzione, o sul blocco, delle operazioni referendarie in corso senza esaminare gli effetti della sopravvenuta sentenza della Corte sulla legge oggetto della richiesta referendaria previamente dandone, a sua volta, una “sua” lettura. Sarà così possibile, inoltre, una riflessione sulla seconda sentenza della Corte e sulla ordinanza dell'UCR considerate anche nel contesto dell'*iter* dei controlli predisposto all'interno dell'*iter* delle richieste referendarie quanto ai ruoli rispettivi della Corte e dell'Ufficio centrale, che continuano a mostrare punti di incidenza reciproca ancora incerti ed irrisolti, e di possibili conflitti, a volte anche formalizzati¹², che, magari, non giovano, però, alle esigenze, pur ragionevoli, di una auspicabile, maggiore chiarezza e/o più attenta ed adeguata disciplina anche sotto il profilo delle fonti, di rango costituzionale e di rango ordinario, utilizzate (in particolare: Costituzione e legge n. 352 del 1970).

2. La Consulta “anticipa” la possibile via referendaria. La sopravvenienza, per la prima volta, di una sua decisione di accoglimento.

Come, del resto dai più ampiamente previsto, il giudizio della Corte costituzionale (sent. n. 192 del 2024) sulla legittimità della legge 26 giugno 2024, n. 86 (“Disposizioni per

¹¹ Al riguardo v., tra gli altri, G. DE MINICO, *Il fil rouge dalla legittimità costituzionale alla ammissibilità referendaria della legge n. 86/2024*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2024.

¹² V., da un lato, di recente, S. FILIPPI, *Le tendenze del referendum abrogativo attraverso la lente degli aspetti procedurali*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 2/2024 e, dall'altro, per es., anche se risalente, F. GABRIELE, *L' “abrogazione sufficiente” fra Corte costituzionale e Ufficio centrale per il referendum in un conflitto di attribuzioni molto simile a un giudizio d'appello*, in *“Giurisprudenza costituzionale”*, Parte prima, 30 ss., nonché G. L. CONTI, *Abrogazione sufficiente e procedimento referendario*, in *Osservatoriosullefonti*, 24 marzo 2008 e G. 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*, in *Consultaonline*, n. 1/2025, 263 ss.

L'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, III comma, della Costituzione¹³) non si è concluso né con una dichiarazione di illegittimità costituzionale secca e generale dell'intera legge, né con un rigetto, altrettanto secco e generale, di tutte le non poche e varie questioni di legittimità sollevate nei suoi confronti. La legge, cioè, non ne è uscita né sana e salva, né morta. Né indenne, insomma, né uccisa, ma, più o meno gravemente, anzi gravemente, "ferita". Il suo dispositivo¹³, infatti, si articola in ben 52 *dichiarazioni*, ora, per così dire, di varia illegittimità costituzionale (14: *tout court, sostitutive, additive, consequenziali*, ecc.), ora di varia non fondatezza (25: *tout court*, variamente *interpretative*, ecc.), ora di varia inammissibilità (13) a loro volta variamente modulabili quanto agli effetti specifici di ciascuna di esse. Privata di alcune, in alcune sostituita con altre, salva in altre ed in altre ancora salva nei testi ma modificata nel loro significato normativo (che, per certi versi, possono equivalere ad una dichiarazione di illegittimità vincolante, al più, per il giudice *a quo* mentre qui il destinatario è innanzitutto il legislatore) sembra potersi dire, in definitiva, che ne esca sicuramente trasformata anche se, come è ovvio, la valutazione-definizione della quantità e della qualità della trasformazione subita è soggettiva e, come inevitabilmente sempre avviene ed è avvenuto anche in questo caso, varia a seconda dei punti di vista, specie se provenienti da questa o quella forza politica, in qualche modo volutamente mai del tutto disinteressate, e della sensibilità di chi la formula.

Nei riguardi della legge, però, come si diceva, oltre che sollevate numerose questioni di legittimità costituzionale, sono state presentate anche richieste di referendum abrogativo sia nella sua interezza sia in alcune sue parti. Ciò, naturalmente, poneva le premesse sia per un intervento dell'UCR, sia per un (nuovo) intervento della Corte costituzionale per una sua pronuncia, questa volta, sulla ammissibilità del referendum nei termini di cui alla delibera dell'UCR per le richieste da questo ritenute legittime alla luce della sopravvenuta, sua prima decisione (sentenze n. 192 del 2024 e n. 10 del 2025). In teoria, nulla avrebbe impedito alla Corte di attendere, per il giudizio di legittimità costituzionale, l'esito della vicenda referendaria, lasciandole libero svolgimento da ogni sua, possibile influenza (e così non esponendosi, in particolare, al "rischio" di trovarsi nella non "simpatica situazione" di dover giudicare una legge non abrogata dal popolo, che, a sua volta, avrebbe potuto correre quello, magari similmente "imbarazzante", di trovarsi a dover decidere sulla abrogazione di una legge non giudicata incostituzionale dalla Corte). Si sarebbe potuta concludere, infatti, con l'abrogazione della legge, o di parti di essa, oltre che, com'è ovvio, con la sua permanenza in vigore nella sua interezza o parzialmente così incidendo variamente, a seconda della variabilità dei casi, cioè di conseguenza, sullo stesso esercizio, anche temporale, delle sue competenze. Avendolo, invece, anticipato, la Corte ha preferito, per così dire, giocare d'anticipo facendo la prima mossa anche perché, magari, ne avrebbe avuta comunque una seconda in sede, eventualmente, di giudizio di ammissibilità del referendum e, comunque, condizionando anziché farsi condizionare. Sarebbe stata ugualmente

¹³ Siamo chiaramente in uno di quei casi in cui si può parlare di sentenza "a dispositivo multiplo", come la definisce, per es., A. SPADARO, *La "quadratura del cerchio"...o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti regionali*, n. 1/2025.

possibile, in realtà, come s'è detto, anche un'altra presenza, cioè quella del corpo elettorale, ma era variamente condizionata dalla condotta degli altri due e, come vedremo, non se ne sono verificate, o, meglio, è stato ritenuto dalla Corte che non se ne fossero realizzate le condizioni benché ritenute sufficienti, invece, dal suo punto di vista, dall'UCR anche se allo stesso esito dell'intera vicenda, cui infine si è pervenuti, sarebbe stato, forse, possibile, come diremo, pervenire diversamente ma anche più correttamente atteso che la legge, nella nuova versione, era comunque sostanzialmente un'altra e, quindi, era cambiato l'oggetto del referendum. La sentenza della Corte sulla legittimità costituzionale della legge non è stata tale, come si diceva, da rendere subito e chiaramente inutile il referendum popolare, cioè di illegittimità di essa nella sua interezza, né da renderlo probabilmente possibile, cioè di rigetto tutte le questioni di legittimità sollevate, lasciando, cioè, la legge così com'era. In quanto tale, infatti, nella sua originaria interezza, avrebbe avuto buone possibilità, come diremo, di non offrire all'UCR motivi di non conformità e, forse, anche alla Corte motivi di non ammissibilità della relativa richiesta (con la interessante prospettiva, come si è detto, di un referendum abrogativo su una legge appena superato il vaglio della costituzionalità e comunque del non contrasto con la Costituzione e, più in generale, non tanto di conflitto, quanto di una sorta di “tensione”, anche perché, magari, inedita, ai vertici delle istituzioni).

Che la legge impugnata davanti alla Corte fosse in linea, se non proprio espressione, di una impostazione rivolta alla realizzazione di un più ampio e generale regionalismo anziché dell'autonomia differenziata di cui al terzo comma dell'art. 116 ove correttamente inteso nel suo enunciato e nel contesto costituzionale, sembrò subito evidente¹⁴ ai più per quanto non mancasse, anzi fosse accortamente costellata, come una sorta di *excusatio non petita*, di frequenti e generici richiami, giuridicamente non necessari, quasi a mo' di legittimazione, a vari, se non a tutti i valori e principi costituzionali comunque coinvolti ed evocati anche se, non di rado, non coerentemente perseguiti proprio con le sue stesse disposizioni, che rispetto ad essi avrebbero dovuto essere attuative e, comunque, non in contrasto. Non ha sorpreso, pertanto, che la Corte, sia pure senza risolvere radicalmente in nessuno dei due sensi predetti la vicenda, e quindi non semplificandola, ma, in un certo senso, complicandola, abbia accolto non poche, ma non tutte le questioni sollevate con una sentenza di estremo interesse, complessa ed articolata, non priva di una sorta di lunga ed ampia premessa, funzionale alla organicità della decisione, di carattere per così dire anche “didattico”, nella quale è delineato il sistema costituzionale nel quale il regionalismo in genere, e quello differenziato in specie, non possono non essere considerati. E ciò ai fini della armonia del sistema costituzionale nel suo complesso, cioè della coesistenza di tutte le sue parti, o componenti, al perseguimento e alla realizzazione degli ineludibili obiettivi fondamentali prescritti dalla Costituzione quanto sia alla forma di governo che a quella di

¹⁴ Definita, per es., da A. SPADARO, *La “quadratura del cerchio”...o della sent. cost. n. 192/2024, cit.*, “maldestro” tentativo della Calderoli di dare attuazione all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Per una interessante “lettura”, nel contesto di specifiche considerazioni di ordine generale, della legge e della decisione della Corte, con l'aggettivo “eversiva”, v., volendo, M. BERTOLISSI, *La Costituente e la non discontinuità concettuale*, in *Consultaonline*, fasc. II/2025.

stato. L'incidenza della decisione sulla legge è certamente notevole, o, se si vuole, profonda e, comunque, non ha senso perdersi dietro gli aggettivi più corrispondenti trattandosi, ovviamente, come già detto, di valutazioni soggettive che nulla tolgono, né aggiungono ai dati testuali, che rimangono tali e non cambiano nella sua portata oggettiva a seconda dell'attributo con il quale li si voglia accompagnare. E, tuttavia, un discorso di merito al riguardo non può essere sottovalutato perché si riflette e condiziona, in realtà, il profilo sul quale intendiamo soffermarci in questa sede, cioè quello che più specificamente, ed inevitabilmente, ha finito per coinvolgere l'altro attacco portato alla legge, cioè quello rivolto a provocare una decisione popolare su di essa mediante la presentazione di richieste per la sua abrogazione. Particolarmente importante, comunque, è quello dell'UCR, espresso in sede di deliberazione sul blocco, o meno, delle operazioni referendarie in corso e, naturalmente, anche quello della Corte costituzionale in qualche modo contenuto nella sua decisione sulla ammissibilità della richiesta del referendum nei (nuovi) termini formulati dall'UCR, che, come vedremo, consente anche una riflessione retrospettiva, per così dire, e, però, di completamento, sul significato e la stessa, potenziale (intenzionale o meno che fosse), per così dire, proprio alla luce della sua seconda decisione, portata dalla prima sentenza della stessa Corte, cioè, per l'appunto, quella sulla legittimità della legge.

Il tutto sorgeva, naturalmente, perché la sentenza sulla legittimità della legge, o, meglio, i suoi effetti intervenivano, o, se si preferisce, sopravvenivano durante il corso delle operazioni referendarie incidendo sull'oggetto della richiesta di abrogazione. La domanda, per l'UCR, consisteva, ovviamente, nel chiedersi, in primissima battuta, quasi come premessa, se l'evento fosse, o meno, da considerare non essendo, è inutile dirlo, esplicitamente previsto da alcuna proposizione normativa. Lo è, invece, come è noto, e potrebbe anche non essere senza un qualche significato, la sopravvenienza di una legge del Parlamento, che proprio la legge ordinaria sui referendum, finalmente approvata nel 1970 (la n. 352, rendendo finalmente possibile il ricorso ad essi, fino ad allora rimasti, per così dire, solo previsti dalla Costituzione), contempla all'art. 39, ipotizzando l'abrogazione prima della data di svolgimento del referendum della legge o dell'atto avente forza di legge o di singole disposizioni di essi, cui il referendum si riferisce, ma non anche il caso, pure di per sé non imprevedibile, di una dichiarazione di incostituzionalità. In realtà, fu prospettata anche la tesi di una sorta di divieto, al legislatore, di intervenire una volta avviata la procedura referendaria, o richiesto il referendum, ma la Corte costituzionale non condivise tale tesi sostenendo la continuità dell'esercizio della funzione legislativa del Parlamento. Più precisamente, affermò che le Camere “conservano la propria permanente potestà legislativa sia nella fase dell'iniziativa e della raccolta delle sottoscrizioni, sia nel corso degli accertamenti sulla legittimità e sull'ammissibilità delle richieste, sia successivamente alla stessa indizione del referendum” e che “il rispetto delle esigenze che i promotori ritengono lese non pongono problemi di legittimità delle leggi, di cui questa Corte possa darsi carico, ma resta demandato alla sensibilità politica del Parlamento”. Affermò anche, però, a tutela dei richiedenti un referendum proprio dal potere legislativo, cioè per non consentire a questo di bloccare il referendum adottando una qualsiasi disciplina sostitutiva delle

disposizioni assoggettate al voto del corpo elettorale, che non sarebbe potuto bastare, per bloccare, per l'appunto, il referendum, un intervento abrogativo qualsiasi, con modificazioni formali o di dettaglio, ma solo uno sostanziale, cioè con modificazioni tali da far venir meno l'oggetto della richiesta referendaria originaria, dovendosi altrimenti svolgere ugualmente il referendum sia pure comprendendovi, con l'oggetto rimasto, anche le innovazioni introdotte con la legge sopravvenuta e che, inoltre, gli effetti abrogativi, in quanto incidenti sull'oggetto del quesito, non possono non ripercuotersi sulla corrispondente richiesta (sentenza della Corte n. 68 del 1978 sia per quanto riguarda il virgolettato sia per la sostanza dei pezzi successivi ricollegati a mo' di riassunto). Non rientrando nell'ambito della questione sollevata, la Corte non fece alcun accenno, o riferimento, magari con un *obiter dictum*, ad altre ipotesi di sopravvenienza sull'oggetto del referendum e, in particolare, di una sua possibile decisione, specie se di accoglimento, e, magari, di accoglimento non secco e, comunque, di un qualche rilievo su di esso. Evitò, in tal modo, di porre, sia pure astrattamente, in discussione la possibilità, per essa, di intervenire su una legge mentre pendesse al suo riguardo un procedimento referendario, che probabilmente avrebbe dovuto non precludere, nella sostanza, così come aveva fatto per il Parlamento (o, forse, a maggior ragione quanto alla permanenza, senza possibilità di sospensione, della sua funzione: nel caso attuale, del resto, il problema non se lo è neppure posto procedendo senz'altro al giudizio di legittimità). Il caso della sopravvenienza di una sentenza della Corte non si è, comunque, mai posto se non, per l'appunto, per la prima volta, nella presente circostanza e ad esso non risultano, in genere e salvo errore, dedicati particolari richiami¹⁵. L'UCR ha ritenuto che, per quanto non espressamente previsto, si trattasse di un caso assimilabile a quello della sopravvenienza di una legge e lo ha trattato come tale ai fini della sua decisione sul blocco, o meno, e sul come, delle operazioni referendarie in corso. Va ribadito che, se nulla imponeva alla Corte di attendere l'esito del referendum (sulla cui ammissibilità comunque si sarebbe dovuta pronunciare), essa avrebbe senz'altro potuto farlo ugualmente e che anche in questo caso, così come per il Parlamento, il tutto è demandato alla sua (a partire dal Presidente) valutazione o, forse meglio, alla sua "sensibilità", magari non politica, come ebbe a dire riferendosi al Parlamento, ma "istituzionale" e, in ogni caso, propria del suo ruolo. Può solo aggiungersi, ma livello di pura "ginnastica", o "gioco", e anche curiosità, "mentale", che sarebbe stata, nell'ipotesi, se da taluno prospettata, una sorta di "giudice in causa propria" con controparte i sottoscrittori (attraverso i rappresentanti) della richiesta referendaria. Altro è, a sua volta, il discorso sul se la Corte, in tal modo, abbia salvato (e/o inteso non privarsi della possibilità di salvare) dal pericolo di una abrogazione referendaria (di per sé secca e totale della legge) il

¹⁵ Si veda, però, per es., R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano, Giuffrè, 2000, il quale, specie 364 ss., se ne occupa ipotizzando una varietà di sentenze di accoglimento (meramente caducatoria, "manipolativa" o "interpretativa") e soffermandosi anche (specie 340 ss.) sulla questione della qualificazione della richiesta in seguito all'abrogazione, o all'annullamento, della Corte costituzionale (illegittimità o meno) richiamando F. Modugno e A. Morrone.

programma del Governo (*rectius*, della maggioranza) di introdurre la differenziazione così in qualche modo compensando, con “un pareggio”, la riduzione dei propositi dello stesso Governo di andare incontro “alle richieste delle Regioni che ambivano ad un largo ampliamento dei loro poteri” con la sentenza n. 192, “che ha svuotato di contenuti sostanziali il disegno della differenziazione delle autonomie approvato dal Parlamento”¹⁶

Sia come sia, l’assimilazione dell’Ufficio centrale nella fattispecie appare comprensibile, se non inevitabile, e, in larga misura, condivisibile, anche se, per altro verso, rimangono innegabili alcune differenze¹⁷ sia tra l’abrogazione e la decisione caducatoria della Corte di per sé teoricamente considerate, sia perché, per quanto riguarda quest’ultima, che costituisce, in realtà, per così dire, una categoria, andrebbe, anzi va, poi, come nel caso che ci occupa, esaminato ogni singolo caso all’interno della neanche tanto ristretta, anzi ampia, ricca e “dinamica”, tipologia delle decisioni nella quale rientra, che la Corte ha la possibilità di emettere, starei per di dire “creare”, o a cui ricorre, di volta in volta¹⁸, e senza mai trascurare, inoltre, la diversità della natura degli organi da cui provengono, cioè del Parlamento e della Corte. E ciò perché, è inutile ricordarlo, mentre, per es., le dichiarazioni di illegittimità costituzionale pura e semplice determinano l’espunzione dal testo delle parti colpite, le dichiarazioni sostitutive, caratterizzate, di solito, dall’uso del termine “anziché”, comportano la sostituzione di parti con altre con l’effetto per cui la parte colpita scompare, bensì, ma non lascia un vuoto perché sostituita diversamente formulata “a rime obbligate” dalla Corte (a prescindere, ovviamente, in questa sede, da ogni discorso su tali “rime” sotto vari e delicati profili). Qualcosa di analogo, in qualche modo, può succedere con le dichiarazioni di non fondatezza fondate su una diversa interpretazione del testo, che possono prestarsi a essere considerate di accoglimento nell’altra interpretazione e che corrono il rischio di vincolare solo il giudice “a quo” dato che rimangono nel testo originario delle disposizioni. Nel caso della legge sull’autonomia differenziata, la Corte, può dirsi, ha fatto ampio ricorso alla varietà delle dichiarazioni disponibili, come potremo vedere meglio fra poco. Ciò ha reso obiettivamente non facile, se non, in qualche misura, problematica la valutazione degli effetti sulla legge stessa ai fini della decisione sul blocco, o meno, delle operazioni referendarie in corso, che l’UCR ha risolto nel senso della loro prosecuzione e, quindi, dello svolgimento del referendum per la sua abrogazione totale escludendo quello per l’abrogazione parziale. Naturalmente, il giudizio sulla legittimità costituzionale di una legge non può, di per sé, essere condizionato, per così dire, nel merito, dal fatto che la relativa decisione sia destinata ad incidere, se non proprio a costituire, una parte molto importante ai fini della determinazione dell’oggetto da sottoporre al referendum abrogativo,

¹⁶ V., al riguardo, S. BARTOLE, *L’autonomia differenziata a valle della dichiarazione di inammissibilità del referendum abrogativo*, in *laCostituzione.info* del 5 febbraio 2025.

¹⁷ Per spunti al riguardo v., per esempio, A. RUGGERI, *Dopo la pronuncia della Cassazione, il referendum “totale” sulla legge 86 del 2024 cambia pelle, convertendosi in...parziale*, in *Dirittiregionali.it*, 3/2024, 880 ss. e, volendo, anche Id., *teoria della Costituzione e riorganizzazione del potere, tra regole istituzionali e regolarità della politica*, in *Consultaonline*, 3/2024, 1366 ss.

¹⁸ Sull’ampia tipologia delle sentenze della Corte, considerate anche sotto il profilo della “creatività”, v., di recente, per tutti, M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l’ordine costituzionale dei poteri*, Giuffrè, 2023, specie 181 ss.

o, se si preferisce, della formulazione, per suo effetto, del nuovo testo della legge e del relativo quesito da sottoporre al corpo elettorale e, prima ancora, alla stessa Corte costituzionale ai fini della ammissibilità del referendum. E, tuttavia, merita riflessione l'ipotesi che alla Corte possa essere sfuggita del tutto la consapevolezza degli effetti della sua decisione non escluso neanche il fatto che questa potesse divenire, in definitiva, anche oggetto di valutazione da parte del corpo elettorale e, di conseguenza, la considerazione che, per essa, si sia trattato di una scelta nel senso di riservarsi, sull'intera vicenda, la possibilità, per così dire, dell'ultima parola.

3. L'UCR ne tiene conto, ma non blocca il corso delle operazioni referendarie. Osservazioni.

Per l'UCR si trattava, e comunque così ha subito ritenuto, di fare applicazione della richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 1978¹⁹, secondo la quale, nel caso di una sopravvenuta abrogazione di una legge oggetto di richiesta di referendum abrogativo accompagnata da altra legislazione, occorre distinguere se le modifiche incidessero o meno sui principi ispiratori della legge (parzialmente) abrogata. Nel primo caso la richiesta del referendum (fosse, come già detto, da qualificare, tecnicamente, illegittima o diversamente)²⁰, finiva con il vedersi sostanzialmente mutato il suo oggetto e ciò comportava il blocco delle operazioni referendarie in corso. Nell'altro caso, invece, non vi era motivo per il blocco e, però, oggetto del referendum diveniva la vecchia (modificata, bensì, ma non nei suoi principi ispiratori) insieme alla nuova legge (così ritenendosi, evidentemente, il "nuovo" oggetto ancora sostanzialmente quello iniziale). Pur trattandosi di un caso, come abbiamo già detto più volte, non previsto, diverso da quello, previsto, invece, espressamente, dell'abrogazione, ma pur sempre di un caso concreto di mutamento sopravvenuto della legge oggetto della richiesta del referendum, appare, ovviamente, ragionevole e comprensibile, anche se, magari, da condividere non senza una qualche riflessione, la decisione di considerarlo assimilabile. Tralasciando le questioni teoriche sulla *intercambiabilità*, come è stato detto²¹, almeno sotto il profilo degli effetti concreti, della sopravvenienza di una legge o di una sentenza di accoglimento della Corte costituzionale, rimanevano, infatti, pur sempre da considerare il modo di operare in concreto, e caso per caso, dell'una e dell'altra poiché al modo espresso e formale della prima si opponeva quello almeno in parte non incidente, e variamente, sui testi, che rimanevano identici a quelli della legge originaria, ma da leggere diversamente con, per giunta, i limiti predetti quanto alla

¹⁹A. Ferrara, Editoriale, Newsletter CNRISSIRFA, dicembre 2024, 2-3, ritiene la decisione dell'UCR "sostanzialmente corretta anche se appaiono poco chiari alcuni passaggi argomentativi della sua motivazione, che, se non bene intesi, rischiano di risultare fuorvianti. Ciò concerne, in particolare, il punto in cui si richiama la sentenza n. 68 del 1978".

²⁰Per la questione si veda, tra gli altri, R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum*, cit., 340 ss., già richiamato.

²¹A. RUGGERI, *Dopo la pronuncia della Cassazione, il referendum "totale" sulla legge 86 del 2024 cambia pelle, convertendosi in...parziale*, cit., 884.

vincolatività futura. Occorreva così considerare, per esempio, se anche in questi casi la legge originaria andasse o meno considerata come modificata essendo diversa, ovviamente, l'incidenza su quella che è stata definita come abrogazione *sufficiente*. Il tutto, in astratto, ed in sintesi, insomma, per i diversi modi di operare, e dei relativi effetti, della Corte e del Legislatore.

Diciamo subito che l'UCR, con una analisi attenta, completa e puntuale della sentenza della Corte, non si esime dall'affermare, riferendosi a questa, che “non vi è dubbio che quest'ultima abbia inciso in maniera assai intensa sulla legge in questione, ravvisandone sotto plurimi profili l'illegittimità. La natura in gran parte procedurale della legge n. 86/2024 non ha evitato che la stessa interferisse, contrastandoli, con vari principi di rilievo costituzionale ed ordinamentale” (n. 9.1). Si legge, però, successivamente (paragrafo 9.4), che “e tuttavia, come si è cercato di evidenziare nel & che precede, molte disposizioni della legge hanno resistito ad un così penetrante controllo di legittimità costituzionale *e ciò si ritiene dirimente*²² ai fini del presente procedimento” in quanto “almeno tre ragioni depongono nel senso che il pur massiccio effetto demolitorio apportato dalla sentenza non equivalga, secondo i parametri analogici di cui si è dato poc'anzi conto, ad un livello di abrogazione *sufficiente* (corsivo nostro) ad arrestare la procedura referendaria”. A suo avviso, infatti, “in primo luogo, si evince appunto dalla sentenza la sopravvivenza della legge nel suo complesso, essendo stati dichiarati inammissibili o rigettati tutti quei profili, pure sottoposti alla Corte con diffuse argomentazioni, che a detta delle Regioni ricorrenti avrebbero dovuto sanzionare di illegittimità costituzionale la disciplina del trasferimento differenziato nella sua interezza; in secondo luogo, la decisione di operare un vaglio di legittimità costituzionale selettivo e non globale si associa nel pronunciamento in esame, come detto, al consistente espletamento, da parte della Consulta, di una funzione ermeneutica di sostegno volta a rendere molte delle norme salvate costituzionalmente compatibili (anche sulla scorta di una riaffermata lettura dell'art. 116, 3^o co. Cost.), il che di per sé rimarca 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 nella sentenza in esame; in terzo luogo, proprio da quanto stabilito dal Giudice delle leggi si evince che spetterà al Parlamento, nell'esercizio della sua discrezionalità, colmare i vuoti derivanti dall'accoglimento di alcune delle questioni sollevate dalle Regioni ricorrenti, nel rispetto dei principi costituzionali dell'unità della Repubblica, della solidarietà tra le Regioni, dell'eguaglianza e della garanzia dei diritti dei cittadini, dell'equilibrio di bilancio, in modo tale da assicurare la piena funzionalità della legge. Con ciò ancora una volta evidenziandosi 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 di attuazione del regionalismo differenziato ex art. 116, co. 3 Cost., come introdotto nel 2001, attraverso le procedure di intesa. Il fatto che la legge 86/2024 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; e la confermata

²² Corsivo nostro.

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”. I “principi ispiratori”, insomma, secondo l’UCR, “restano gli stessi nonostante il massiccio intervento demolitorio”.

Le considerazioni dell’Ufficio centrale, in effetti, appaiono di certo interessanti e di per sé condivisibili. Esse, tuttavia, sembrano sbilanciate, in qualche misura, più sul versante della legittimità costituzionale e della autonomia di ciò che verrebbe sottoposto a referendum dopo la pronuncia della Corte che su quello che dovrebbe essere più rilevante, se non il solo rilevante (specie sotto il profilo della sua competenza, nella circostanza), nella prospettiva della nuova normativa (divenuta) oggetto, per l’appunto, del referendum rispetto a quella originariamente indicata nella richiesta sulla quale sono state raccolte le firme ed espresse le deliberazioni dei Consigli regionali. Che il nuovo complesso normativo sia divenuto costituzionalmente legittimo, anche se in parte solo con una interpretazione di per sé non vincolante, e che si siano predisposte le premesse per un corretto intervento integratore del legislatore, cioè, non appare importante sotto il profilo della permanenza, o meno, per effetto della pronuncia della Corte costituzionale, di una normativa, o, se si preferisce, di un oggetto bensì non identico, ma almeno nella sostanza, non diverso nei principi ispiratori di fondo. Occorre, insomma, approfondire le novità sopravvenute al fine di verificare se l’oggetto iniziale del referendum fosse ancora, nei suoi tratti fondamentali, quello iniziale o, viceversa, un altro²³, cioè effettuare un “paragone tra i principi ispiratori della legge 86 prima dell’intervento della Corte e successivamente ad esso”²⁴, che lo stesso Ufficio, peraltro, con considerazioni ad ampio raggio, ha richiamato riferendosi, come abbiamo visto, all’abrogazione sufficiente ma anche alla permanenza di una materia referendaria e di un principio abrogativo. Poco conta, riteniamo, che il nuovo testo sia legittimo o meno, ma solo se sia, o meno, per così dire, cambiato *sufficientemente*. Quanto alla volontà dei sottoscrittori, oggettivamente essa era rivolta alla abrogazione della legge nella sua versione originale. Se, con l’abrogazione di questa, nei loro intenti vi fosse anche un non gradimento dell’art. 116, terzo comma, e dello stesso regionalismo differenziato, rileva poco. Si tratterebbe, infatti, di una sorta di mero motivo, non desumibile dall’oggetto della richiesta, intimo, per così dire, e del tutto interno alla volontà del votante, non rilevabile né rilevante all’esterno, e, comunque, non nella disponibilità del corpo elettorale in sede di referendum abrogativo di una legge ordinaria di attuazione costituzionalmente non necessaria. E appare

²³ Per l’insostenibilità del non cambiamento dei principi ispiratori v. S. CECCANTI, *L’ordinanza della Cassazione sul referendum autonomia e una nota critica*, in *Senzacategoria*, 16.01.25, pag. 2, secondo il quale, pag. 3, le motivazioni dell’UCR e la formulazione del quesito rendevano possibile prospettare parecchi dubbi sul fatto che la Corte costituzionale potesse ritenerle “soddisfacenti vista la sua giurisprudenza rigorosa sulla chiarezza e univocità dei quesiti da sottoporre agli elettori per un giudizio consapevole”.

²⁴ A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l’attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *Federalismi.it*, n. 1/2025, secondo la quale l’UCR, “dopo aver più volte evidenziato come la procedibilità del referendum fosse strettamente connessa a quel paragone, sorprendentemente non lo effettua” mentre, “se lo avesse fatto, difficilmente sarebbe potuto sfuggire ad un giudizio di difformità”; v., anche, G. BAROZZI REGGIANI, *Regionalismo differenziato ecc.*, cit., specie 280 ss.

inutile tentare di indovinare la volontà “ulteriore”, o “più profonda” dei sottoscrittori, e poi dei votanti, sotto quest’altro, indimostrabile profilo perché ogni conclusione, anche di segno opposto, sarebbe arbitraria e, soprattutto, priva di ogni ragionevole supporto argomentativo. Per ritenere che l’oggetto del referendum fosse già cambiato, e non fosse più quello della richiesta, sembrerebbero sufficienti le dichiarazioni di illegittimità delle disposizioni che parlavano di “materie o ambiti di materie” *anziché* di “specifiche funzioni” e che la richiesta di funzioni deve essere adeguatamente motivata dalle Regioni come possibile oggetto di ulteriori attribuzioni²⁵. Ciò capovolge, infatti, la logica sulla quale erano impostate varie disposizioni della legge e le stesse richieste delle Regioni e circoscrive e riduce il regionalismo differenziato possibile nei termini chiaramente ed espressamente spiegati dalla Corte nella parte introduttiva e nell’intero corso della sua sentenza sulla base di una “interpretazione sistematica dell’articolo 116, terzo comma, Cost., letto alla luce del principio di sussidiarietà”, che essa non si limita a semplicemente richiamare, ma spiega e circoscrive nel significato da attribuirgli nel contesto dei principi e delle finalità costituzionali, non come mera istanza autonomistica, ma in armonia con un regionalismo cooperativo, non duale e competitivo²⁶. L’oggetto del referendum è sostanzialmente cambiato non solo in via di interpretazione (costituzionalmente conforme), cioè, per così dire, in potenza, ma di certo anche e chiaramente in atto e per iscritto con le nuove parole introdotte dalla Corte in sostituzione di altre (*anziché*): è come se fosse venuto meno l’oggetto della richiesta poco contando che il nuovo sia divenuto conforme a costituzione o, meglio, “auspicato” che in tal senso fosse interpretato in parte ed in altra anche testualmente. Né sarebbe da escludere, in particolare, che i sottoscrittori potessero non essere contrari, invece, ad un ulteriore ampliamento dell’autonomia contenuto nei limiti non auspicati, ma direttamente (ri)scritti dalla Corte, e che in tale diversa versione non avessero neanche sottoscritto (né lo avrebbero mai fatto) la richiesta di abrogazione della legge originaria (in quanto ritenuta in linea con l’art. 116, terzo comma, Cost.).

²⁵ E senza considerare il suo rilievo, richiamando la sentenza n. 192/2024, “che vi sono delle materie, cui pure si riferisce l’art. 116, terzo comma, Cost., alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà. Vi sono, infatti, motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico, che ne precludono il trasferimento”, e non senza aggiungere che “Tra queste materie non trasferibili ve ne sono anche due “no-LEP”: il commercio con l’estero e le “professioni” (n. 10.2 della sentenza n. 10 /2025).

²⁶ Sottolinea questo aspetto, per es., C. PINELLI, *Perché la disciplina dell’autonomia differenziata non va intesa come “una monade isolata”* (Osservazione a Corte cost. n. 192 del 2024), in *Diario di diritto pubblico*, 27/05/2025. Per una sintesi efficace e completa dei profili problematici, e per le interessanti osservazioni, v., in particolare, *ex aliis*, P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, pag. 353 ss., nonché, volendo, sempre stimolante, prima della riforma costituzionale del 2001, ma sostanzialmente primo fra i giuspubblicisti nel secondo dopoguerra, E. TOSATO, *Sul principio di sussidiarietà dell’intervento statale*, in “Nuova antologia”, 1959 e, poi, in Id., *Persona, società intermedie e Stato*. Saggi, Giuffrè, Milano, 1989, 83 ss. Riferendosi, oltre al richiamo alla sussidiarietà, anche all’equità, alla solidarietà, alla coesione sociale, al bene comune e, in sintesi, al sociale, contenuti nella sentenza, nonché al linguaggio utilizzato, A. FERRARA, *Corte costituzionale n. 192/2024: il modello regionale tra unità e decentramento*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2025, simpaticamente parla di essa come di una sorta di enciclica laica definendola, comunque, anche “pretoria”, cioè con un aggettivo che non appare fuori luogo considerando insieme la 192 e la 10 del 2025, come rilevato nel corso di questo scritto.

4. La dichiarazione delle inammissibilità della Corte. Osservazioni anche conclusive.

Quanto, più specificamente, alla dichiarazione di inammissibilità²⁷, sembra quasi che, con essa, la Corte costituzionale abbia inteso rimediare, per così dire, a ciò che non era avvenuto con il non blocco delle operazioni referendarie da parte dell'UCR sia pure solo accentuando, e/o privilegiando, elementi comunque presenti nella sua sentenza sulla legittimità delle legge n. 86 ed offrendone, così, anche la possibilità, almeno in parte, di una sorta di rilettura non disgiunta, al contempo, sia pure *ex post*, da una più completa valutazione, se non proprio adeguamento, del suo significato e della sua portata alla luce della situazione così come determinatasi e delle prospettive da considerare nella intera vicenda, passata e presente, ma anche futura, del regionalismo differenziato. Una osservazione, intanto, è formulabile in via preliminare. Sembra infatti potersi affermare, sulla base del tenore letterale del primo comma dell'art. 75 della Costituzione, che una richiesta di abrogazione totale di una legge o di un atto avente forza di legge, cioè dell'atto nella sua interezza, dovrebbe sempre essere ammessa, anzi quasi non scrutinata sotto il profilo del requisito della chiarezza e della coerenza (anche se non compreso, come noto, nelle cause espresse di cui al secondo comma dell'art. 75, ma introdotto dalla Corte, insieme ad altri, compresi quelli, strettamente connessi ed intrecciati, riguardanti il quesito, almeno a partire dalla sentenza n. 16 del 1978), cioè godere, per così dire, di una sorta di presunzione di ammissibilità, magari, al più, ma con particolare attenzione, solo *iuris tantum*, cioè *soltanto semplice* (o, come si è anche detto, secondo regola ed eccezione) comunque non potendosi, per cautela, escludere speciali ipotesi concrete richiedenti con evidenza un diverso trattamento, come, del resto, già accaduto varie volte nella giurisprudenza della Corte, che non ha ammesso (specie in materia "codicistica"), ma ha anche ammesso (per es., sulla c.d. "lege Reale") il referendum su interi testi normativi anche per la diversità specifiche riscontrate, o *ritenute*, caso per caso. In linea generale, intanto, non dovrebbe potersi far ricadere sul quesito caratteri propri dell'oggetto, che, altrimenti, potrebbe divenire di per sé causa di possibile inammissibilità, cioè di preclusione della possibilità di ricorso al referendum e, però, anche "autoassicurazione" per non esporlo, o per "costringere" a più richieste parziali con il rischio, tra l'altro, di spezzettature insufficienti, inautonome e, magari, a loro volta inammissibili sotto altri profili magari nel contesto di un caotico spezzatino. Posto che una intera legge, o un intero atto con forza di legge, al di là di ogni pur lodevole *drafting*, possono comunque avere un numero, anche notevole, di disposizioni tale da poter presentare una complessità ed una coerenza interna, e perfino una comprensibilità, anche discutibile, o problematica, non ammettere il relativo referendum abrogativo equivarrebbe a porsi in contrasto testuale con l'articolo 75 della Costituzione, che parla semplicemente di

²⁷ Poco prima della decisione della Corte v., al riguardo, l'interessante Convegno, con la partecipazione e gli interventi di numerosi costituzionalisti, del 14 novembre 2024 tenuto presso l'Università di Roma La Sapienza, Facoltà di Giurisprudenza, Aula Calasso, su "L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata", i cui Atti possono leggersi anche sul sito di Salviamo la Costituzione.it. In tema, volendo, v. R. NEVOLA, G. VERENGIA, G. VERRIGNO (a cura di), *Il giudizio sulla ammissibilità del referendum. Indici di giur. (vol. b), dottrina (vol. c), analitico e degli oggetti, dossier della Corte costituzionale*, dic. 2024, Corte costituzionale. Servizio studi.

referendum popolare per deliberare l'abrogazione "totale" senza richiedere che la legge stessa risulti chiara e/o coerente nel suo contenuto (la legge di attuazione ed altri testi sembrano esprimersi similmente). Proprio "anche" la non chiarezza e la non coerenza potrebbero costituire, invece, per i promotori e, poi, per il corpo elettorale, motivo di abrogazione (sono sempre più frequenti, per altro verso, e sotto altro profilo, studi rivolti a prospettare problemi di costituzionalità nell'ipotesi di oscurità, o inintelligibilità più o meno irrimediabile, o radicale ecc., considerati anche dalla Corte²⁸). D'altra parte, non sembra trascurabile il fatto che la non chiarezza e/o la non coerenza nel caso della abrogazione totale di una intera legge non deriva affatto dalla formulazione della relativa richiesta come, invece, può, al più, ritenersi nel caso di una richiesta di abrogazione parziale, dove è presente, in qualche misura in un certo senso maggiore, la volontà, l'opera e la scelta, cioè l'intento, magari anche interessatamente "manipolatore", dei promotori, dai quali va distinta, per così dire, la possibilità di scelta, e, quindi, la libertà di voto, degli elettori, che non deve essere coartata, ma esaltata (la sovranità del popolo, infatti, non è, ovviamente, la sovranità dei promotori). Non è dubbio, in effetti, che intento soggettivo ed omogeneità oggettiva finiscano inevitabilmente per interagire ed influenzarsi reciprocamente e si prestino significativamente alla ricostruzione dell'interprete. La matrice razionalmente unitaria, comunque, sembra, come si diceva, innegabile, in linea generale, in una stessa legge o atto avente forza di legge, anziché, per es., in un codice o in un gran numero di suoi articoli in quanto già la sua stessa adozione corrisponde ad un intento consapevole del legislatore nel perseguimento contestuale di un suo, determinato obiettivo, anche articolato e complesso, e alla accettazione dei relativi "rischi" e, sotto questo aspetto, la opponibilità ad esso di un referendum costituisce, può ritenersi, una risposta sostanzialmente corrispondente ed in linea, non inammissibile anche a prescindere dal fatto che, come già rilevato, anche il modo ed il merito della confezione di un atto possono, per così dire, comunque non "piacere" al corpo elettorale, al quale non dovrebbe essere preclusa la possibilità di pronunciarsi sulla sua abrogazione. La sua, in ipotesi, contraddittorietà, incoerenza, ecc. non possono divenire causa di sottrazione al referendum, e quindi protezione e premio dovendo, invece, per i cittadini elettori, costituire motivo per la sua abrogazione e, in un certo senso, anche "sanzione" rispetto ad un modo non "ortodosso" di legiferare.

Tutto ciò considerato, potrebbe anche ritenersi, di conseguenza, e ragionevolmente, che il referendum sulla intera legge n. 86/2024 non avrebbe, probabilmente, corso il rischio di essere dichiarato inammissibile nel testo originario²⁹, cioè in assenza di qualsiasi modifica

²⁸ V., per es., molto importante al riguardo, la sentenza della Corte costituzionale n. 110 del 2023 ed i numerosi commenti ad essa dedicati e richiamati, in testa, in *Consultaonline*, 2023 (L. Di Majo, M. Milanese, S. Scagliarini, C. Di Martino, N. Ferracuti, A. Bonomi, A. A. Arabia, M. Baroni, A. Ruggeri), nonché, tra gli altri, A. M. NICO, *La legge oscura: come, quando e perché*, in *Federalismi.it*, 10/2025 e I. COPPOLA, *Navigare nell'Ombra della Legge: la sfida algoritmica nell'applicazione della legge oscura nel law washing dell'era digitale*, in *SuorOrsolaUniversityPress-EuropeanJournalPrivacyLawTechnologies*, 2025/1.

²⁹ Se ne occupava, con interessanti considerazioni, prima della decisione della Corte, per es., G. CAPORALI, *La legge quadro sull'autonomia differenziata*, cit.

sopravvenuta da parte di un'altra legge o di una sentenza della Corte costituzionale³⁰. Per effetto della sentenza della Corte, invece, la legge, come abbiamo visto, ha subito una profonda trasformazione sia a causa di amputazioni secche, per così dire, cioè di espunzione pura e semplice di alcune sue parti (che, peraltro, in generale, già di per sé possono incidere, modificandolo, sul significato normativo delle parti restanti), sia della sostituzione di alcune parole e/o frasi con altre, sia della interpretazione adeguatrice di altre anche, talora, con l'aggiunta di qualche parola (per esempio, necessario inserimento del richiamo al principio di sussidiarietà, ampiamente spiegato nella sua portata e nel suo significato nel contesto della Costituzione), che incide sulla interpretazione, sia pure, tuttavia, senza alcuna modifica testuale delle proposizioni normative interessate. Come detto dalla stessa Corte nella sentenza³¹, in altre parole, “l'impianto originario della legge n. 86 del 2024 è stato profondamente modificato” dalla sua sentenza precedente (192/2024) “con interventi di tipo caducatorio, sostitutivo e additivo, nonché con decisioni interpretative di rigetto” (per “l'analisi di tali interventi” essa rinvia ai successivi punti 7 e 8) e ciò è come se si riconoscesse che la nuova 86/2024, sia, in definitiva, il risultato di una sorta di co-legislazione, non senza, almeno in parte, una formale riscrittura³², Corte-Parlamento, che, peraltro, per la “suità” propria e specifica della prima, subentrante ma protagonista, per un verso induce a poterla, o doverla presumere, così, almeno non “incostituzionale”, se non, magari, qualcosa di più (come vedremo), e, per un altro, induce, o può indurre a qualche riflessione per la non decifrabilità che, secondo la stessa Corte, potrebbe caratterizzarla specie alla luce delle riserve di costituzionalità che può suscitare, come si è accennato, una legge “oscura”, o incomprensibile ecc. Entrando, poi, più specificamente *in medias res*, essa ha escluso la ricorrenza, nella fattispecie, di ogni possibile causa di inammissibilità sia sulla base di quelle esplicitamente previste dell'art. 75 (leggi tributarie e di bilancio, ecc. anche se interpretate, anzi da interpretare, estensivamente, come già detto fin dalla sentenza n.16/1978), sia sulla base di altre, sempre da essa già individuate, implicitamente desumibili dal sistema nel suo complesso e dalla stessa natura del referendum (leggi costituzionalmente necessarie od obbligatorie, ecc.). Rilevato, però, che “il giudizio di ammissibilità sul quesito referendario deve tenere in considerazione molteplici aspetti al fine di evitare usi impropri, e irragionevoli, di un importante strumento di democrazia”, e “che il quesito qui in esame appare formalmente lineare”³³, ha precisato che “occorrono, tuttavia, valutazioni anche in ordine all'oggetto e alla finalità del quesito” e, richiamando varie sue precedenti sentenze, che “il quesito deve essere chiaro e univoco quanto al suo oggetto (sentenza n. 49 del 2022)”, che “chiarezza e univocità sono desumibili dalla finalità incorporata nel quesito,

³⁰ V., sostanzialmente in tal senso, A. FRANCESCANGELI, *L'inammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata. Tutto chiaro?*, in *Vocicostituzionali* del 24 febbraio 2025, il quale esprime perplessità, poi, sulla pronuncia di inammissibilità del referendum sulla legge quale risultante dalla sentenza della Corte.

³¹ N. 5 del *Considerato in diritto*.

³² Di co-legislazione parla, per es., A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sentenza n. 192 del 2024*, in *Giustizia insieme* del 28 gennaio 2025, secondo il quale “anche gli accoglimenti si sono risolti nella positivizzazione di contenuti diversi da quelli originari”.

³³ “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”.

cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione e all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento (sentenza n. 59 del 2022: nello stesso senso sentenze n. 28 del 2017, n. 17 del 2016 e n. 24 del 2011)...per garantire la libera e consapevole espressione del voto da parte dell'elettore al fine di assicurare il rispetto degli artt. 1 e 48 Cost.". Tutto ciò considerato, "il quesito si dimostra, sotto il profilo sostanziale, privo di chiarezza quanto al suo oggetto, che, come più volte sottolineato, riguarda l'abrogazione della legge n. 86 del 2024 quale risultante a seguito della sentenza n. 192 del 2024³⁴, la quale, a suo avviso, anche con la dichiarazione di illegittimità di gran parte dell'art. 3, riguardante i LEP (con impossibilità, allo stato, di individuare i nuovi, comunque necessari), "ha eliminato gran parte del disposto normativo di cui alla legge n. 86 del 2024, incisa nella sua architettura essenziale, lasciando in vita un contenuto minimo...che è di difficile individuazione e ciò si riflette sulla comprensibilità del quesito da parte del corpo elettorale, oltretutto sul fine ultimo, o "ratio", della stessa richiesta referendaria". L'oggetto del quesito, insomma, sarebbe diventato "oggettivamente oscuro...sostanzialmente non decifrabile". L'elettore si sarebbe venuto a trovare "in condizioni di disorientamento rispetto sia ai contenuti sia agli effetti di quel che resta della legge n. 86 del 2024 con la conseguenza che tale disorientamento impedirebbe l'espressione di un voto libero e consapevole, che la chiarezza e la semplicità del quesito mirano ad assicurare". E, "quando il quesito non risulti contrassegnato dalla semplicità, chiarezza e coerenza, è illusorio credere che la campagna referendaria valga a rendere veramente e pienamente semplice quello che è complesso, chiaro quello che è oscuro, coerente quello che è contraddittorio" perché "la possibilità di scelta degli elettori può apparire fittizia non essendo in realtà ad essi data altra possibilità di scelta che o esprimere un voto non genuino o scegliere di non scegliere (sentenza n. 27 del 1981 e, nello stesso senso, anche le sentenze n. 49 del 2022 e n. 26 del 1987)". Il quesito, inoltre, "è privo di chiarezza quanto alla sua finalità" perché, come la Corte "ha sempre sottolineato, occorre considerare non la finalità soggettiva dei promotori, bensì quella obiettiva della richiesta referendaria (da ultimo, sentenze n. 59 e n. 51 del 2022)" perché "quel che resta della legge dopo questa pronuncia è obiettivamente oscuro per l'elettore" considerando quel che "è divenuto l'oggetto del quesito". Dalla "oscurità dell'oggetto deriva insuperabile incertezza sulla stessa finalità oggettiva del referendum. Con il rischio che esso "si risolva in altro", cioè "nel far esercitare un'opzione popolare non già su una legge ordinaria modificata da una sentenza di questa Corte, ma a favore o contro il regionalismo differenziato. La consultazione referendaria verrebbe ad avere una portata che trascende quel che i Costituenti ritennero fondamentale, cioè l'uso corretto, e ragionevole, di questo importante strumento di democrazia". Deve infatti evitarsi che il referendum abrogativo si trasformi "in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante

³⁴ Come da delibera dell'Ufficio centrale, il quesito unificato è il seguente: "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. 192/2024?" con la seguente denominazione: "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: abrogazione totale".

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” (sentenza n. 16 del 1978, richiamata anche dalla sentenza n. 56 del 2022)”. Ammettendo la richiesta, insomma, “si avrebbe una radicale polarizzazione identitaria sull’autonomia differenziata come tale, e in definitiva sull’art. 116, terzo comma, Cost., che non può essere oggetto di referendum abrogativo, ma solo di revisione costituzionale”.

Le considerazioni della Corte, come può notarsi, sono, per così dire, ferme e nette ed anche particolarmente importanti perché evocatrici di valori e principi di certo primari, se così può dirsi anche considerando il suo insegnamento sulla necessità, in astratto, sulla non tirannia di nessuno di essi su ciascun altro. Suscitano, tuttavia, una attenta riflessione. Occorre anche tener presente, tra l’altro, che, tra quelli non esplicitamente previsti, il criterio della chiarezza, coerenza, omogeneità ecc. è, forse, tra i più elastici, cioè tra quelli che maggiormente si prestano ad una gran varietà di applicazioni, controvertibili per lo più solo con argomenti “discrezionali”, potrebbe dirsi di merito, o “politici”, come, del resto, quelli che li supportano, talora, perfino non senza una qualche dose di apoditticità. Sembra non possa sfuggire, comunque, come tutto il discorso sulla oscurità, la non chiarezza, la non coerenza ecc. del quesito, e sulla sua ammissibilità, appaia, in qualche misura, in stretta connessione con il mutamento dell’oggetto del referendum, consistente non più nel testo originario della legge n. 86, “profondamente incisa...da un massiccio effetto demolitorio”, ma in ciò che questo è diventato dopo e per effetto diretto della sentenza della Corte nella varietà delle forme, dei contenuti e della attitudine normativa, per così dire, di cui si è detto. E ciò nonostante che alla formulazione “formalmente semplice e lineare del nuovo quesito”, che in realtà è quello originario con l’aggiunta “come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale”, non corrisponderebbe altrettanta chiarezza sostanziale. L’oggetto, insomma, sarebbe, per l’appunto, sostanzialmente “indecifrabile” e di “difficile individuazione” a seguito delle numerose e complesse modifiche apportate dalla sua sentenza. Ora, alla luce di questa sentenza, andrebbe, intanto, meglio considerata, e precisata, la intercambiabilità degli effetti di cui si diceva tra sopravvenuta abrogazione e sopravvenuta sentenza della Corte. Le decisioni di questa, infatti, rispetto a quelle del legislatore, cioè alle leggi, hanno, tra l’altro, una tale varietà, e variabilità sotto vari profili (sostanziale e tipologico), come lo studio dell’ampia tipologia, mai definitivamente conclusa, dimostra, che rende non preventivabile, per così dire, né applicabile, un discorso tendenzialmente generale, come, in qualche modo, proprio nel caso di specie, peraltro il primo, è avvenuto e, per giunta, nel modo meno semplice data la più volte sottolineata, complessa pluralità di dichiarazioni di cui al dispositivo ed al conseguente impatto sulla legge sulla quale pende(va) la richiesta referendaria. Che il tutto sia divenuto oscuro, non decifrabile ecc. può apparire, peraltro, meritevole di riflessione posto che è il frutto di una precedente, attenta, approfondita e condivisibile decisione, nel merito, della Corte stessa (la 192 del 2024), della quale non è difficile riscontrare il chiaro e motivato filo conduttore e, per altro verso, anche l’idoneità a saldarsi con quanto rimasto della legge originaria in un

corpo complesso, bensì, ma non contraddittorio nella sua composizione o, almeno, componibilità e consistente, potrebbe dirsi, nella sua diversa visione dell'autonomia differenziata, ampiamente motivata, ribadita e anche didatticamente “spiegata”. Non vi è dubbio che il quesito, nella sua formale linearità, rinvii alla conoscenza della decisione della Corte, la quale, magari, può prestarsi a non essere facilmente compresa in tutta la sua articolazione e, forse, pone il problema e l'esigenza, in generale, della considerazione di una sua più completa e “rappresentativa” formulazione nel senso della indicazione, sia pure sinteticamente, contenutistica dell'oggetto al quale si fa un mero rinvio, che ora manca del tutto nulla potendo trasparire, anche come evocazione, dal semplice e secco richiamo alla sentenza della Corte³⁵. Senza fare confronti, anche la legge nella sua formulazione originaria non era, poi, di tanto facile lettura e, comunque, anche di essa, e su di essa, l'elettore anche minimamente diligente avrebbe dovuto informarsi. L'accertamento della modifica sostanziale (o meno) dell'oggetto, d'altra parte, spettava all'Ufficio centrale ai fini della considerazione della abrogazione sufficiente e su tale aspetto non vi sarebbe la competenza della Corte costituzionale anche se, come abbiamo visto, i due profili possono intrecciarsi, confondersi e sovrapporsi fino a dare la sensazione che anche in seconda battuta possa avvenire qualcosa che, invece, dovrebbe avvenire nella prima.

Da non sottovalutare sembra un altro aspetto. Ci riferiamo al fatto che, come rilevato dalla stessa Corte in entrambe le sue due sentenze, la legge della quale si discute non era (non è) costituzionalmente necessaria ai fini della attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., bensì, a suo avviso, al più, come qualsiasi altra con le stesse finalità, opportuna, “al fine di *guidare* e dare ordine al processo di attuazione del regionalismo differenziato” (n. 6.3 del *considerato in diritto*, che richiama la sentenza n. 192 del 2024; inutile ricordare che in dottrina sulla opportunità si trovano entrambe le opinioni). L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, d'altra parte, proprio secondo il terzo comma dell'art. 116, è possibile, anzi, senza una previa legge generale purché seguendo l'apposita procedura caso per caso, su iniziativa della Regione di volta in volta interessata, con legge ordinaria ma rinforzata il regionalismo differenziato essendo da considerare, come già rilevato, eventuale, non obbligatorio, e non necessariamente generale, potendo partire anche con una sola regione ed estendersi, poi, di volta in volta, a questa e a quell'altra e, eventualmente, anche a tutte ma rimanendo (anzi dovendo rimanere), peraltro, comunque ed in ogni caso differenziato (pur non potendosi escludere, ovviamente, il caso, magari improbabile, di due o più regioni per così dire ugualmente differenziate se nel rispetto del principio di uguaglianza). Ciò precisato, ne discende che l'abrogazione della legge (costituzionalmente non necessaria) può essere votata (prescindendo da giuridicamente insondabili e non rilevabili motivi “personali”, mai da escludere) perché non si condivide quel determinato modello prefigurato di attuazione mentre se ne gradirebbe uno diverso e può riguardare anche la attuazione in sé considerata preferendosi, in ipotesi, nessuna preventiva

³⁵ Che la sentenza della Corte avrebbe dovuto portare, ritenendo “confermati gli stessi principi ispiratori, ad un quesito tipico da referendum abrogativo parziale, con l'elenco puntuale delle disposizioni da abrogare”, è sostenuto da S. CECCANTI, *L'ordinanza*, cit., pag. 3; v. anche, al riguardo, A. FRANCESCANGELI, *L'inammissibilità*, cit.

predisposizione di meccanismi generali, o di disciplina generale comune, ma una attuazione caso per caso, ossia iniziativa regionale per iniziativa regionale perché più idonea alla realizzazione di un regionalismo effettivamente differenziato. Si può ricordare, in questo contesto, quanto rilevato da attenta dottrina a proposito del controllo preventivo del Governo sulle leggi regionali, che era spesso accusato, o ritenuto suscettibile di uso strumentale da parte del Governo, che, magari, favoriva, o poteva favorire certe Regioni rispetto ad altre per casi sostanzialmente identici. Osservava, infatti, che persino un trattamento diverso per casi simili poteva, invece, essere giustificato proprio per la specificità di ciascuna regione, così attuandosi, già prima della revisione del 2001, una forma di regionalismo differenziato o qualcosa di simile³⁶ (in realtà, quanto rilevato potrebbe avvenire, in qualche modo, anche ora che il Governo, ex art. 127 Cost. novellato, può promuovere, entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione, la questione di legittimità costituzionale quando ritenga che una legge regionale ecceda la sua competenza). Quello che si vuole dire, comunque, a prescindere dalla pertinenza di questa sorta di divagazione, suggerita dal ricordo, è che un voto favorevole alla abrogazione di una legge del tipo di quella di cui si discute potrebbe essere dato anche a prescindere dal suo contenuto specifico e, quindi, al limite, dall'averne correttamente individuato l'oggetto e, con esso, inteso il quesito, e la stessa finalità, del referendum, che potrebbe coinvolgere l'*an*, magari inteso temporaneamente, della legge-quadro in quanto tale. Si potrebbe comunque dire, infatti, che il voto non finirebbe mai per essere dato all'articolo 116, terzo comma in sé considerato, né al principio dell'autonomia differenziata da esso previsto³⁷, ma alla sua attuazione, magari in quel momento ed in quelle condizioni politico-economico-sociali ecc., potendo essa avvenire, e convenire, in altro momento e, in ogni caso, su iniziativa di una regione interessata sulla base del disposto dello stesso terzo comma dell'art. 116, che non ha bisogno di una legge generale per l'attuazione e, quindi, a prescindere da essa. Nessuna distorsione si verificherebbe, in definitiva, nell'uso dello strumento referendario in nulla potendo costituire una forma di attacco alla disposizione costituzionale, che non entra affatto in gioco (tanto più che non obbliga, ma semplicemente consente l'eventualità di condizioni e forme di differenziazione) e che in nulla viene svilita nel rango formale, ma anche sostanziale, di cui all'art. 138 della Costituzione. Del resto, al di là, a voler cercare, di una sorta di causa "tipica", per così dire, o oggettiva, del voto così come risultante, o presumibile, sulla base della corretta impostazione e ricostruzione effettuata dalla Corte (oggetto, finalità, coerenza), non può mai escludersi, insomma, che il voto, che non deve essere motivato, sia, e possa essere soggettivamente dato quanto meno *anche*, se non proprio esclusivamente, o prevalentemente, per un altro motivo ivi compreso quello della critica ad una disposizione costituzionale indiretta e in nulla incidente su di essa. Sembra, così, forse eccessiva la pur giusta preoccupazione per la difesa della Costituzione da comportamenti

³⁶ N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in Dipartimento politico-giuridico dell'Università di Milano, *Incontri di studio*, N. 5, *Problemi del Federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, 51 ss., specie 59 ss.

³⁷ V., per es., L. CASTELLI, *Divagazioni sparse intorno all'ammissibilità del referendum sulla legge Calderoli*, in *Diario di diritto pubblico* del 7 gennaio 2025.

impropri essa stessa non temendo, per sua natura ed indole, e non potendo avere motivo di temere per la sua integrità, non solo formale, ma anche sostanziale, manifestazioni corrette e non realisticamente consistenti in proposte di plebisciti o voti popolari di fiducia, come, invece, temuto dalla Corte anche se, magari, alla richiesta di abrogazione popolare possa attribuirsi un secondo fine (anche a volerne ammettere un primo), cioè la critica all’“enunciato costituzionale” ritenendolo momentaneamente difficile da “abbattere” per le vie costituzionalmente a disposizione³⁸. Si potrebbe, per converso, osservare che, forse, non sempre, o solo talora, sono proprio, o non mancano, iniziative di partiti o di gruppi organizzati che tendono, per così dire, a conseguire finalità magari ultronee rispetto a quanto concretamente espresso dando al dibattito politico, o solo apparentemente tale, una ampiezza ed una generalità tali da confondere, più che orientare correttamente, l’elettore, e che al riguardo non sembrano sollevate riserve di legittimità di sorta così come è costante ora da questo ora da quello non solo la critica, ma anche l’attribuzione di “responsabilità” a questa o quella disposizione costituzionale e la prospettazione di revisioni costituzionali varie anche se che non giovano, e, magari, ne indeboliscono l’“autorevolezza”. Non il regionalismo differenziato, allora, va ribadito, avrebbe corso il rischio di una sorta di bocciatura popolare, che avrebbe potuto risolversi, però, anche in una conferma in caso di risposta negativa all’abrogazione, forse perfino più probabile almeno sulla base delle percentuali dei votanti che caratterizzano le nostre consultazioni elettorali, non escluse quelle referendarie, ma la legge n. 86 nella versione modificata ed integrata, per la quale non sembrava fuori luogo domandarsi, peraltro, se fosse l’unica o solo una delle possibili, corrette attuazioni essendo in buona misura opera della Corte costituzionale che, almeno limitatamente alle rime obbligate, non dovrebbe avere particolari spazi di discrezionalità (naturalmente tralasciando ogni riferimento alla problematica che pure le riguarda). Si dovrebbe poter pensare che si trattasse, allora, o che almeno si ritenesse di fatto potersi trattare di una sorta di legge (diventata) a contenuto costituzionalmente vincolato, anche perché la Corte di certo sapeva che sulla legge gravava la possibilità di un referendum e non si è “preoccupata”, per così dire, o, almeno, così pare, di non complicarne l’ammissibilità (non si intende, peraltro, aprire alcun discorso, di certo non possibile in questa sede, sul rango di leggi ordinarie eventualmente corrette dalla Corte, magari a rime obbligate, e sulla loro sottoponibilità a referendum abrogativo, o altro ancora³⁹). Di certo, in particolare, non può non sottolinearsi, comunque, la peculiarità della situazione nella quale, per la prima volta, la Corte si è dovuta pronunciare sulla ammissibilità di un quesito referendario riguardante l’abrogazione totale di una legge in buona misura proprio da essa, come

³⁸ In tal senso A. RUGGERI, Dopo la pronuncia, cit., 882.

³⁹ Secondo A. FERRARA, per es., cit., 3, “Se appare certamente corretta l’interpretazione analogica” (dell’UCR) “del richiamato art. 39 nel senso di assimilare al caso dell’abrogazione gli effetti pratici prodotti dalla declaratoria di illegittimità della legge (ai sensi dell’art. 136 Cost.), sarebbe stato però da rimarcarsi che la Corte costituzionale non possa accompagnare la declaratoria di illegittimità di una legge o di un atto avente forza di legge, che nello stesso tempo è oggetto di richiesta referendaria, con un’“altra” disciplina della stessa materia, dato che ciò spetta al Parlamento in coerenza con i principi costituzionali messi in evidenza dal giudice delle leggi. E ciò fatto salvo il più limitato impiego delle formule decisorie di accoglimento c.d. additive o sostitutive, che non hanno la finalità di introdurre un’“altra” disciplina discrezionalmente orientata ad altri principi e obiettivi, ma la ben diversa finalità di riportare la legge a Costituzione”.

abbiamo visto, variamente “corretta” e “scritta” e, quindi, da poter presumere (divenuta) non solo non più semplicemente non in contrasto con la Costituzione, ma, pensando alle rime “obbligate”, anche come la sola discendente dalla Costituzione stessa e di conseguente, più adeguato rango. Se, poi, si considera che, con la sentenza n. 192, la Corte si è pronunciata anche sulla compatibilità costituzionale dell’art. 116, terzo comma, non può escludersi si sia in qualche modo potuto farsi condizionare dalla conseguenza che, in definitiva, al corpo elettorale si sarebbe finito con il sottoporre non la legge n. 86 ma la norma costituzionale. E sarebbe, in tal caso, avvenuto, però, o almeno possibile pensarlo, che, “come in un miracolo costituzionale (quello di cui parlava il decisionista Carl Schmitt) la legge di attuazione facoltativa (la Corte ha escluso apertamente che sia, una legge “necessaria”) è diventata “a contenuto costituzionalmente vincolato non per nascita, ma per gli sviluppi successivi prodotti dalla sentenza n. 192”⁴⁰. Può, così, non apparire incomprensibile considerare che, come è stato osservato, la decisione sarebbe “percorsa da un filo di profonda sfiducia nella capacità di discernimento degli elettori”, i quali, “adulti, non avrebbero equivocato” [che] “in discussione ci sarebbe stato il modo con cui la legge attua la disposizione costituzionale, e non la disposizione costituzionale in sé”⁴¹. Nè appare eccessivo rilevare come, nel complesso della vicenda, la Corte abbia inteso riservarsi un ruolo decisivo sia pure non per favorire il prevalere netto di questo o quello degli indirizzi di fondo in conflitto, ma una soluzione senza né vinti né vincitori e, quindi, con vinti e con vincitori, che il corpo elettorale non è in grado di assicurare disponendo solo di un “sì” e di un “no” e così conservando, altresì, il permanere della sua presenza anche negli sviluppi successivi⁴², ovviamente secondo Costituzione. Si aprirebbe, a questo punto, un discorso sul suo ruolo e sui limiti alla sua “creatività”, e/o “politicità”⁴³, che lambirebbe anche quello dei suoi rapporti perfino con il corpo elettorale, che non può neanche essere sfiorato in questa più modesta sede ancorché non senza ricordare come anche essa sia (comunque da considerare) parte del sistema costituzionale, che non può ribaltare, né sconvolgere, e non “antisistema”. I binari, in ogni caso, dovrebbero ritenersi, ora, indicati al più alto livello salvo che non si voglia temere sulla loro chiarezza ecc. magari e, del resto, proprio sulla base della dichiarazione di inammissibilità del referendum da parte della Corte. Si tratterà,

⁴⁰ Così A. MORRONE, *Lo Stato regionale*, cit.; dello stesso A. v. anche *Il giudizio di ammissibilità del referendum del 2025. Tendenze e prospettive di teoria costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, Anno XVIII, 1/2025, dove si parla anche di “slittamento” della legge n. 86 da “non necessaria” a legge a “contenuto costituzionalmente vincolato” e di “salto logico dalla (non) chiarezza del quesito ...al rischio (tutto teorico) di un pronunciamento sull’art. 116”, nonché del fatto che “da questo precedente, tra le cause di inammissibilità del referendum abrogativo” sarebbe da ricomprendere, ora, anche il “limite delle leggi modificate da sopravvenute “decisioni normative” della Corte costituzionale” (pag. 94 ss.).

⁴¹ Così G. DI COSIMO, *A proposito dell’ammissibilità del referendum sull’autonomia differenziata. SÌ o NO?*, in *laCostituzione.info*, 8 febbraio 2025, 1-2.

⁴² V., al riguardo, per es., anche in relazione alla fluidità e alla variabilità in fase di attuazione dei non pochi principi e dei concetti coinvolti (in particolare il principio di sussidiarietà, le materie, ecc.), M. CARRER, *Il concetto di materia di potestà legislativa nella sentenza n. 192/2024: la Corte riscrive (di nuovo) il Titolo V?*, in *Queste istituzioni*, n. 4/2024, nonché, tra gli altri, P. GIANGASPERO, *Tra “materie” e “funzioni”: quanto e come le Regioni ordinarie possono differenziarsi?*, in *Diario di diritto pubblico*, 17 febbraio 2025.

⁴³ Interessanti, di recente, in tema, G. BISOGNI - M. BOZZON (a cura di), *La giurisdizione costituzionale: diritto o politica? Intervista a Dieter Grimm*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2024 e Q. CAMERLENGO, *Sulla riflettanza politica degli organi costituzionali di garanzia*, in *Consultaonline.it*, fasc. II/2025.

allora, di vedere come le forze politiche decideranno di comportarsi nella speranza che bagliori di unità nazionale non siano del tutto spenti e possano illuminare, almeno nei momenti fondamentali, uno scenario nel quale i protagonisti non a delegittimarsi a vicenda, ma a collaborare per gli interessi di fondo di tutti sarebbero, anzi sono chiamati, anche, di certo, per quanto riguarda il regionalismo differenziato delle Regioni a statuto ordinario. Intanto, nessun “blocco”, o “ostacolo” giuridico-formale essendo intervenuto, e sempre vigente, per così dire, con i contenuti, i vuoti e le caratteristiche di cui alle sentenze predette, la legge n. 86 così come demolita e riscritta, si ha notizia della ripresa sia di iniziative regionali sia del Governo (specialmente, quest’ultimo, per quanto riguarda il nodo di primaria importanza dei LEP e la loro complessa problematica e problematichità, così come ampiamente “spiegata” dalla Corte)⁴⁴. Il tutto, naturalmente, sotto l’occhio “vigile” della Corte, cui tutti i protagonisti politici, prima o dopo, finiscono con il rimettersi salvo restando, a loro avviso, il diritto di esserne, e dichiararsene, soddisfatti o insoddisfatti, e anche di criticare e perfino di accusarla anche “off limits”, di volta in volta e a seconda del senso, magari anche solo presunto, delle singole decisioni, tutte adottate in nome della Costituzione non senza considerare che la previa, necessaria interpretazione di questa, che non può non competere per elezione, si direbbe “fisiologicamente”, non potrebbe, né dovrebbe, pur nella sua ampiezza, essere rivolta “a soddisfare l’ambizione di fare giustizia nel caso specifico”, che pure, a nostro avviso, non può ignorare e dal quale, anzi, non può prescindere, cercando di trarne quello che è possibile trarne, ma “limitarsi a risolvere il giudizio di validità della legge”⁴⁵, che non esclude, magari per mezzo del giudice comune, conseguenti riflessi sul caso concreto.

⁴⁴ Si veda, di recente, *ex aliis*, V. P. GROSSI, *Equilibri impossibili? Regionalismo differenziato e livelli essenziali delle prestazioni dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, in *Osservatorio AIC*, n- 4/2025; D. P. PAPPANO, *Alcuni profili di finanza pubblica della attuazione della autonomia differenziata: le forzature della l. n. 86/2024 e la diga della sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale*, in *Riv. studi e doc. sull’integrazione europea*, n. 1/2025; V. TONDI DELLA MURA, *Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla determinazione e sull’attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, Commissione parlamentare per per le questioni regionali*, Plenaria, 2 aprile 2025; Id., *La necessaria terzietà degli organismi tecnico-economici: Commissione fabbisogni e Ufficio di bilancio nel prima della sentenza costituzionale n. 192/2024*, in *Riv. Aic*, n. 2/2025.

⁴⁵ V., al riguardo, l’interessante “studio” M. CARRILLO, *Ogni cosa al suo posto: un appello positivista all’ordine costituzionale*, in *Riv. Aic*, n. 2/2025, evidentemente dedicato al noto volume di M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l’ordine costituzionale dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2023.