

PAOLO CARNEVALE\*

## Il rapporto tra la sentenza 192/2024 della Corte costituzionale e le richieste abrogative popolari *in itinere* nell'ordinanza del 12 dicembre 2024 dell'Ufficio centrale per il *referendum*\*\*

**ABSTRACT (EN):** The paper aims to assess the consequences of Constitutional Court judgment no. 192 of 2024 – concerning, as is well known, Law no. 86 of 2024 on the so-called “differentiated autonomy”, which was substantially modified as a result of that decision – on the implementation of two requests for abrogative referendums, one total and the other partial, relating to the same law. These requests had been submitted prior to the adoption of that “historic” ruling.

To this end, the study first examines the meaning and rationale behind the strategy of a dual challenge to the same law – through both constitutional review and a referendum pursuant to Article 75 of the Constitution – as well as the practice of submitting multiple referendum requests concerning a single legislative act (the so-called *plurireferendum*).

It then reconstructs the case law of the Central Office for the Referendum concerning the continuation of referendum proceedings in cases where *ius superveniens* affects the legislation that is the subject of the referendum request.

This serves as the basis for an analysis of the two orders through which the Central Office ruled on the admissibility and regularity of the two abrogative referendum requests regarding Law no. 86 of 2024, assessing in particular whether the conditions existed for the continuation of the referendum procedures. Although the two decisions reached opposite conclusions – the first (concerning the request for total abrogation of the law) being favorable to the continuation of the referendum process, and the second (regarding the partial abrogation request) being unfavorable – both appear open to criticism in light of the reasoning advanced by the Central Office in their justification.

**ABSTRACT (IT):** Il lavoro si occupa di individuare le conseguenze della nota pronunzia n. 192 del 2024 della Corte costituzionale – avente riguardo, com’è noto, alla legge n. 86 del 2024 in tema di c.d. autonomia differenziata che da quella decisione è uscita fortemente modificata – sull’espletamento delle due richieste di *referendum* abrogativo – totale e parziale – della stessa legge, la cui presentazione ha preceduto l’adozione di quella “storica” decisione.

A tale scopo, si indaga innanzitutto senso e ragion d’essere della strategia della duplice aggressione alla medesima legge – per via di sindacato di legittimità costituzionale e di *referendum ex art. 75 Cost.* – come pure della prassi della presentazione di più richieste referendarie su di uno stesso atto normativo (c.d. *plurireferendum*).

Si passa quindi ad operare una ricostruzione della giurisprudenza dell’Ufficio centrale per il *referendum* in tema di proseguibilità delle operazioni referendarie in ipotesi di *ius superveniens* incidente sulla normativa oggetto della richiesta referendaria.

Questo per poter giungere a compiere un’analisi delle due ordinanze con cui l’UCR si è pronunciato sulla legittimità-regolarità delle due richieste di *referendum* abrogativo sulla legge n. 86 del 2024, valutando in particolare l’esistenza delle condizioni per la continuazione delle operazioni referendarie. Pur essendo decisioni di segno diverso – l’una (quella riguardante la richiesta di abrogazione totale della legge) favorevole al proseguimento del procedimento referendario, l’altra (quella relativa alla richiesta di abrogazione parziale) contraria – appaiono entrambe criticabili sotto il profilo delle ragioni giustificative addotte a sostegno dall’Ufficio centrale.

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi “Roma Tre”.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.



**SOMMARIO:** 1. La strategia della duplice aggressione alla legge: oggetto di richiesta di *referendum* abrogativo e di questione di legittimità costituzionale. – 2. Il pluri-*referendum* sulla legge n. 86 del 2024. – 2.1. Qualche precedente. – 2.2. La doppia fattispecie dello *ius superveniens* nella sentenza n. 68 del 1978 della Corte costituzionale. – 3. L’ordinanza dell’Ufficio centrale per il *referendum* e la peculiarità della vicenda affrontata. – 3.1. Le ragioni giustificative della prosecuibilità delle operazioni referendarie relative alla richiesta di abrogazione totale della legge. – 3.2. Le ragioni giustificative della non prosecuibilità delle operazioni referendarie relative alla richiesta di abrogazione parziale della legge. – 4. Una rapida conclusione.

### **1. La strategia della duplice aggressione alla legge: oggetto di richiesta di *referendum* abrogativo e di questione di legittimità costituzionale**

La mia è una relazione un po’ eccentrica rispetto alle altre che l’hanno preceduta perché, sì, si occuperà della sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale in tema di autonomia differenziata per come declinata dalla legge n. 86 dello stesso anno, ma lo farà da un punto di vista particolare: quello della valutazione dell’impatto di questa rilevantissima pronuncia sulle iniziative referendarie in corso aventi riguardo alla medesima legge n. 86.

Insomma, nella prospettiva del presente intervento la sentenza in questione viene in considerazione nelle vesti di fatto-accadimento, ancorché di fatto-accadimento qualificato da quanto in essa si dispone.

Com’è, infatti, abbastanza noto la legge in parola è stata fatta oggetto, non solo di impugnativa innanzi alla Corte costituzionale, ma anche di tre richieste di *referendum* abrogativo: due di abrogazione totale e una di abrogazione parziale. Una duplice e congiunta “aggressione” – si potrebbe dire – frutto tuttavia di un’unica strategia avversativa, come si evince inequivocabilmente, oltre che dal dibattito pubblico, dal fatto che ad essere protagoniste di ambo le iniziative sono le stesse regioni: Puglia, Campania, Toscana e Sardegna, cui s’è aggiunta – per ragioni di *quorum* – la regione Emilia-Romagna sul solo fronte referendario.

Non si tratta, invero, di una situazione del tutto inedita nella nostra esperienza politico-costituzionale. È già accaduto, ad esempio, in occasione dell’adozione delle due normative in tema di sospensione dei processi penali riguardanti le c.d. alte cariche dello Stato recate dalle leggi n. 140 del 2003 e 128 del 2008, la cui maggiore notorietà si deve al titolo (gergale) di “Lodo Schifani” e “Lodo Alfano” con cui vennero etichettate<sup>1</sup>. In tutti e due i casi la declaratoria

---

Relazione al Convegno su: “Il regionalismo differenziato secondo la Corte costituzionale” Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma – 10 gennaio 2025.

*Questo lavoro, sia pur in una veste più ridotta, è destinato alla raccolta di scritti in onore di Lorenzo Chieffi.*

<sup>1</sup> In ambo i casi, l’iniziativa referendaria venne affiancata dalla promozione di un giudizio di costituzionalità sulla disciplina oggetto del quesito ablatorio popolare: nel primo, la declaratoria di incostituzionalità dell’art. 1 l. n. 140 del 2003 fu assunta con la sentenza 20 gennaio 2004, n. 24 della Corte costituzionale, cui seguì in pari data la sentenza n. 25, con la quale venne dichiarata l’ammissibilità della richiesta di *referendum* poi definitivamente bloccata ex art. 39 l. n. 352 del 1970 dall’Ufficio centrale per il *referendum* con l’ordinanza 4 febbraio 2004; nel secondo, la decisione di illegittimità dell’articolo unico della legge n. 128 del 2008 fu presa con la sentenza 19 ottobre 2009, n. 262, alla quale seguì l’ordinanza 28 ottobre di quello stesso anno dell’Ufficio centrale che dichiarò cessate le operazioni referendarie in corso. Per qualche richiamo ad ipotesi di intreccio fra richieste di *referendum* abrogativo e

di incostituzionalità anticipò lo svolgimento della consultazione popolare, con la conseguenza di portare al blocco del procedimento referendario, in applicazione della previsione dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970 secondo cui, laddove «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».

Ma ancora più interessante ai nostri fini è la vicenda che ha, a suo tempo, interessato un'altra legge che pure presenta con quelle appena ricordate una certa qual vicinanza di area tematica. Si tratta della legge n. 51 del 2000 in punto di legittimo impedimento a comparire in udienza per le cariche governative, anch'essa astretta nella duplice morsa del giudizio di legittimità costituzionale, da un verso, e della consultazione referendaria, dall'altro, come pure soggetta ad una previa declaratoria di incostituzionalità e, purtuttavia, sottoposta al *referendum* popolare *ex art. 75 Cost.* il cui esito positivo, peraltro, portò alla sua abrogazione.

Ciò in ragione del fatto che ad essere colpita dalla dichiarazione di incostituzionalità – mediante annullamento secco o pronunciamento additivo – fu solo in parte la disciplina in questione, per il resto fatta salva da interventi di interpretazione adeguatrice delle disposizioni impugnate o in conseguenza di pronunce di inammissibilità delle altre questioni sollevate<sup>2</sup>.

Ebbene, in quel frangente l'Ufficio centrale per il *referendum* ebbe a ritenere che le operazioni referendarie dovessero egualmente avere corso, poiché, «a fronte della caducazione e degli interventi additivi e interpretativi subiti dalla legge», il senso della richiesta abrogativa – individuato nell'obiettivo di «ripristinare l'applicabilità ai titolari di cariche governative della disciplina comune», secondo quanto asserito nella precedente decisione di ammissibilità<sup>3</sup> – poteva considerarsi non esaurito ed esigere per questo la celebrazione della consultazione popolare<sup>4</sup>.

pronunce di incostituzionalità della Corte anteriori alla prima delle vicende ricordate v. utilmente A. PUGIOTTO, *Referendum e giudizio incidentale di costituzionalità: ecco le norme*, in *Diritto&Giustizia*, 2004, n. 20, 52.

<sup>2</sup> Nella specie, con la sentenza n. 23 del 2011 la Corte ha dichiarato: «l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge 7 aprile 2010, n. 51 (Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza)» e «dell'art. 1, comma 3, della stessa legge, nella parte in cui non prevede che il giudice valuti in concreto, a norma dell'art. 420-ter, comma 1, cod. proc. pen., l'impedimento addotto»; nonché l'inammissibilità delle «questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 1, commi 2, 5 e 6, e all'art. 2 [...], sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 138 della Costituzione»; ed infine «non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 1, comma 1, della legge n. 51 del 2010, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 138 della Costituzione, dal Tribunale di Milano, sezione I penale e sezione X penale, e dal Giudice per le indagini preliminari presso il medesimo Tribunale, [...] in quanto tale disposizione venga interpretata in conformità con l'art. 420-ter, comma 1, cod. proc. pen.».

<sup>3</sup> Si tratta della sentenza n. 29 del 2011 per la quale v. il riferimento contenuto *infra* in nt. (23). Ma v., in proposito, anche l'ordinanza 12 dicembre 2024 dell'Ufficio centrale relativa alla richiesta in tema di disciplina dei licenziamenti illegittimi, in cui, ai medesimi fini, si richiama la motivazione della sentenza n. 26 del 2017 della Corte costituzionale – dichiarativa dell'inammissibilità di analoga richiesta referendaria – «in punto di valutazione dell'omogeneità del [...] quesito», aggiungendo altresì che l'utilizzo della «categoria della omogeneità del quesito che la Corte costituzionale aveva appurato in seno al giudizio di ammissibilità» è nel solco di un indirizzo già più volte seguito «in precedenti pronunzie dell'Ufficio centrale, rese ai sensi dell'art. 39 l. n. 352 del 1970 [...] (si vedano le ordinanze 26 maggio 1997 e 9 giugno 1997)» (le ordinanze dell'Ucr sono consultabili utilizzando il link: <https://www.cortedicassazione.it/it/referendum.page>).

<sup>4</sup> Cfr. Ucr, ordinanza 2 febbraio 2011.



Se ne dovrebbe concludere che, quella che si presentava all'attenzione dell'Ufficio centrale nell'occasione del giudizio di legittimità-regolarità delle tre richieste abrogative riguardanti la legge n. 86 del 2024 non poteva considerarsi come questione assolutamente inedita o propriamente inconsueta.

E neppure del tutto priva di sistemazione.

Anzi, oramai può dirsi acquisito che, ai fini della valutazione dell'impatto dello *ius superveniens* sull'oggetto di una richiesta di *referendum* abrogativo *in itinere*, in ordine al problema del perdurante svolgimento delle operazioni referendarie, l'intervento della legge e quello della pronuncia di incostituzionalità della Corte debbano considerarsi apparentati<sup>5</sup>. Apparentamento ipotizzato in dottrina anche prima della riformulazione dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, operata dal giudice costituzionale con l'audace addizione disposta dalla sentenza n. 68 del 1978, e poi successivamente confermato sulla scorta della sostanziale equiparazione *quoad effectum* dell'impatto sulla futura vigenza della normativa proposta all'abrogazione popolare fra abrogazione *ope legis* e caducazione *ope sententiae*.

Eppure, data la portata, la complessità e l'articolazione del pronunciamento della Corte sulla legge n. 86, il problema circa l'impatto di quest'ultimo sulla normativa da essa recata sembrava (ed è ai più sembrato) porsi in termini nuovi e assolutamente eccezionali. A visibilizzare quanto appena affermato sta: *a*) sia l'inusitata ampiezza dell'ordinanza del 12 dicembre 2024 con cui l'Ufficio centrale ha accertato la legittimità-regolarità delle tre richieste di *referendum*, la cui motivazione consta di ben 41 pagine (a fronte delle quattro-cinque paginette di media dei provvedimenti del genere); *b*) sia il fatto che la quasi totalità di quelle pagine sia dedicata alla valutazione dell'effetto prodotto dalla sentenza n. 192 sull'oggetto delle tre(-due) richieste in atto.

Prima di esaminarla è, tuttavia, necessario procedere a qualche considerazione preliminare.

## 2. Il *pluri-referendum* sulla legge n. 86 del 2024

Una notazione la merita innanzitutto l'iniziativa referendaria messa in campo dai promotori.

Due richieste – si diceva prima – di abrogazione totale della legge – di derivazione popolare e di provenienza regionale – e una di abrogazione parziale degli artt. 1, comma 2, e 4, commi 1 e 2, promossa dalle medesime regioni.

Le due identiche richieste di abrogazione totale della legge sono state ovviamente unificate dall'Ufficio centrale, in forza del potere di concentrazione di quesiti «che rivelano uniformità o analogia di materia» previsto dall'art. 32, comma 4, della legge n. 352 del 1970.

<sup>5</sup> Equiparazione, da ultimo, riferita anche alle modifiche alla normativa oggetto del quesito referendario anteriori alla presentazione di una richiesta di *referendum* che, proponendo all'abrogazione un intero testo legislativo, non indichi i mutamenti del testo originario intervenuti nel tempo, non solo ad opera di successivi atti legislativi, ma anche «derivanti dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni interessate dal procedimento referendario» (Ucr, ordinanza 12 dicembre 2024 appena richiamata in nt. [3]). Che, peraltro, simili mutamenti, in assenza dell'inserimento nel quesito della formula «e successive modificazioni», debbano comportare, da parte dell'Ufficio centrale, una riformulazione del quesito con l'indicazione specifica delle modifiche pregresse, sino ad arrivare a riproporre nell'ordinanza l'intero testo attualmente vigente – come per l'appunto avviene nell'ordinanza in parola – è cosa su cui si potrebbe discutere.

Quanto appena osservato, apparentemente solo descrittivo, comporta alcune osservazioni di commento.

## 2.1. Qualche precedente

Quella della presentazione di richieste multiple riguardanti la stessa legge nell'ambito della medesima tornata referendaria non è cosa del tutto nuova, né tantomeno fenomeno recente. In passato mi è capitato persino di coniare al riguardo la formula del “*pluri-referendum*”<sup>6</sup>.

Il precedente più risalente nel tempo è costituito – a mia memoria – dalla presentazione nel 1980 di tre contemporanee richieste di abrogazione della disciplina sull'interruzione della gravidanza di cui alla legge n. 194 del 1978 – due (una c.d. Massimale e l'altra c.d. Minimale) da parte del Movimento per la vita ed una ad opera del Partito Radicale – di segno diametralmente opposto in quanto volte, le prime due a restringere (sia pur con diversa intensità) la possibilità di ricorrere all'aborto, l'altra ad ampliarla. Quella c.d. Minimale del Movimento per la vita e quella promossa dal Partito Radicale furono dichiarate ammissibili dalla sentenza n. 26 del 1981, col rischio, peraltro, di esiti contraddittori in caso di vittoria dei sì in ambo i *referendum*, per evitare il quale la Corte non poté che fare affidamento sulla «maturità degli elettori», in attesa di futuri interventi del legislatore sulla disciplina del procedimento referendario.

Ma un precedente più in termini può essere rintracciato nella contemporanea presentazione nel 2004 di cinque richieste di abrogazione – una totale e quattro parziali – della legge n. 40 di quell'anno in tema di procreazione medicalmente assistita. La maggiore affinità con il nostro caso sta nel fatto che, a differenza della vicenda appena ricordata, si trattava di un complesso di richieste aventi, come dire, il medesimo “verso”, cioè lo stesso orientamento, visto che tutte avevano di mira lo smantellamento o il ridimensionamento dei limiti all'accesso alla pratica della fecondazione artificiale ivi previsti.

Peraltro, sia detto qui incidentalmente, la prassi in parola non ha risparmiato neppure il *referendum* costituzionale, ove peraltro ciascuna iniziativa presenta un quesito ad oggetto legislativamente predeterminato onde ogni richiesta è perfettamente identica all'altra<sup>7</sup>.

Ebbene, è lecito chiedersi quale possa essere il senso del ricorso ad una simile prassi. Perché presentare più richieste abrogative a carico di una stessa disciplina che siano egualmente

<sup>6</sup> Sia consentito qui il rinvio a P. CARNEVALE, *Ragioni, pretese e reali, della prassi del «plurireferendum» ugualmente orientato (in margine all'attuale vicenda dei referendum in tema di procreazione medicalmente assistita)*, in *RivistaAic*, 2005.

<sup>7</sup> Già nella circostanza di esordio del *referendum ex art. 138 Cost.* nella nostra esperienza politico-costituzionale, in ordine alla legge di revisione del titolo V della seconda parte della Costituzione approvata nel 2001, il procedimento referendario fu attivato da una duplice iniziativa, ad opera dei parlamentari sia delle forze politiche dell'allora opposizione, che l'avevano avversata, che di quelle dell'allora maggioranza, che l'avevano approvata. Nella seconda evenienza – avente riguardo alla legge di revisione dell'intera seconda parte della Costituzione approvata nel 2006 – si ebbe una doppia iniziativa parlamentare e regionale. Il terzo *referendum* costituzionale – quello svolto nel dicembre del 2016 su di una nuova legge revisione della seconda parte della Costituzione approvata nell'aprile di quell'anno – scaturì da quattro iniziative promosse dai parlamentari di maggioranza e opposizione. Il quarto ed ultimo *referendum* costituzionale è quello che si è celebrato nel settembre 2020 ed ha avuto ad oggetto la legge di revisione degli artt. 56, 57 e 59 della Costituzione in tema di riduzione del numero dei parlamentari. Si tratta del solo caso di iniziativa referendaria “unica”, promossa anche in questo caso in sede parlamentare.



orientate e variamente sovrapposte o assorbite l'una dell'altra? Quale è il valore di una pluri-richiesta se, come ognun sa, una pluri-abrogazione di una stessa normativa non aggiunge nulla alla sua mono-abrogazione? Non si tratta, forse, di una superfetazione, come se si uccidesse un uomo morto?

Per poter rispondere a simili interrogativi, rimanendo sul piano propriamente giuridico, e cercare di offrire una qualche spiegazione bisogna abbandonare una logica che presta attenzione solo al profilo del raffronto oggettuale fra quesiti e a considerazioni di carattere strettamente funzionale legate all'effetto abrogativo producibile dalle singole richieste.

Chiarisco subito cosa intendo dire.

Per prima cosa, è utile rilevare che l'*identità oggettiva* (totale o parziale) fra i *petita ablatori* è sempre accompagnata da *diversità soggettiva*, nel senso che la pluralità di richieste abrogative è supportata da differenti soggetti promotori. Ora, assumere la veste di comitato promotore consente, come si sa, di acquisire la qualità (sia pur *pro tempore*) di potere dello stato, ai fini della possibilità di ricorrere allo strumento del conflitto di attribuzioni interorganico per difendere il diritto allo svolgimento del *referendum*, oltre ad assicurare l'acquisizione di spazi riservati nell'ambito della campagna referendaria.

Ma la causa verosimilmente più consistente alla base della strategia di proliferazione delle richieste abrogative sulla stessa disciplina legislativa va individuata nel clima di incertezza che circonda lo scrutinio di ammissibilità della Corte costituzionale, il quale s'è andato arricchendo col tempo di una tale serie di profili da rendere il vaglio operato assai complesso e soprattutto ad alto tasso di incertezza. Tasso dipendente, sia dal fatto che i sempre più raffinati e complicati criteri di controllo sono risultati caratterizzati da un margine di flessibilità eccessivo, sia non di rado dalla discrasia fra affermazione in via astratta e utilizzo in concreto degli stessi che è dato rilevare nelle pronunce della Corte.

Ecco, quindi, che la moltiplicazione può spiegarsi alla luce dell'esigenza di incrementare le *chances* di successo delle iniziative promosse.

Penso, a questo proposito, ai vari criteri di ammissibilità relativi alla formulazione del quesito ed al limite riguardante le leggi costituzionalmente necessarie – gli uni sin qui utilizzati essenzialmente in occasione di richieste di abrogazione parziale di una legge; l'altro particolarmente insidioso per quelle di abrogazione totale. Onde, il doppio binario delle iniziative congiunte di abrogazione parziale e di abrogazione integrale di legge può giustificarsi alla stregua dell'esigenza di ridurre il rischio di non approdare alla consultazione popolare.

Non solo, di particolare interesse, ai fini della presente riflessione, è anche un'altra possibile ragione: assicurare una maggior copertura nei confronti di successivi interventi di modifica della disciplina proposta all'abrogazione popolare che, in quanto incidenti su "principi ispiratori" o "contenuti normativi essenziali" della stessa, possano conseguire il risultato di blocco delle operazioni referendarie, ai sensi di quanto previsto dall'art. 39 l. n. 352 del 1970. È possibile, infatti, che i due canoni espressivi del carattere reale dell'abrogazione *referendum in itinere* potrebbero non risultare congiuntamente soddisfatti dinnanzi all'iniziativa plurale. Ciò laddove, ad esempio, lo *ius superveniens*, pur in grado di incidere su taluni contenuti essenziali della disciplina oggetto della richiesta ablatoria, non sia parimenti capace di colpire tutti quelli implicati nei diversi quesiti in cui si sostanziano le pluri-richieste parziali, come anche di

incidere sui principi ispiratori. Per converso, neppure può escludersi che la modifica dei principi ispiratori, idonea a bloccar lo svolgimento del *referendum* abrogativo della legge nella sua interezza, possa non colpire anche taluni dei contenuti normativi essenziali della disciplina oggetto dei quesiti parziali.

Nell'uno e nell'altro caso, il diritto sopravvenuto non sarebbe idoneo ad impedire lo svolgimento di alcuni dei *referendum* proposti. Ma di questo parlerò meglio più oltre.

## 2.2. La doppia fatispecie dello *ius superveniens* nella sentenza n. 68 del 1978 della Corte costituzionale

Una seconda osservazione discende dal fatto che la prospettazione congiunta di abrogazione totale o parziale di una legge evoca perfettamente la duplicità di fatispecie individuate dalla sentenza n. 68 del 1978 della Corte costituzionale per modellare il test sulla novità della modifica sopravvenuta della normativa proposta all'abrogazione popolare, allo scopo di accettare la proseguibilità dell'*iter* referendario, ai sensi della (riformulata in quella sede) previsione dell'art. 39 l. n. 352.

Proprio in quella pronuncia, infatti, per appurare la c.d. abrogazione sufficiente (e conseguentemente disporre la cessazione delle operazioni referendarie) si distingue l'eventualità che la richiesta di *referendum* abbia assunto ad oggetto un'intera legge (o un intero complesso dispositivo) – in tale ipotesi dovendosi apprezzare il mutamento dei principi ispiratori della disciplina coinvolta – oppure singoli disposti normativi – nel tal caso rilevando, invece, il mutamento dei contenuti normativi essenziali<sup>8</sup>.

Quella impostazione del problema dell'impatto dello *ius superveniens* sul procedimento referendario in corso era figlia di (e rispondeva a) una duplice esigenza.

Per un verso, evitare che l'art. 39 l. n. 352 si potesse prestare a far da sponda ad interventi del legislatore di natura fraudolenta, volti cioè a disporre modifiche assolutamente marginali o persino solo formali alla normativa abroganda, al solo scopo di bloccare il *referendum*<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> «Per meglio chiarire a quali condizioni il referendum debba essere effettuato sulla nuova disciplina legislativa, al di fuori delle attuali prescrizioni dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, conviene però mantenere distinta l'ipotesi in cui la richiesta riguardasse nella loro interezza una legge od un atto equiparato (od anche un organico insieme di disposizioni, altrimenti individuate dal legislatore) da quella in cui fosse stata proposta soltanto l'abrogazione di disposizioni specifiche. Nel primo caso, questa Corte ritiene che l'indagine non possa limitarsi alle affinità od alle divergenze riscontrabili fra le singole previsioni della precedente e della nuova legislazione, ma si debba estendere ai raffronti fra i principi cui s'informino nel loro complesso l'una o l'altra disciplina; sicché 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. Nel secondo caso, invece, decisivo è il 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: appunto perché i promotori ed i sottoscrittori delle richieste di referendum non avevano di mira l'abrogazione di quell'ordinamento considerato nella sua interezza» (sentenza n. 68 del 1978, punto 3 del *cons. in dir.*).

<sup>9</sup> Quasi ad immaginare l'esistenza di «una sorta di potere di voto sul *referendum* in capo alla maggioranza parlamentare» (così C. MEZZANOTTE, *Procedimento di referendum e innovazioni legislative sopravvenute*, in *Giur. Cost.*, 1978, I, 733)



Per l'altro, dare seguito alla logica normativista che aveva animato la svolta compiuta dalla coeva sentenza n. 16 e che, pur in un percorso non sempre lineare e conseguente, ha continuato ad animare il giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo<sup>10</sup>. Seguito che si coglie nel fatto che, nel riscontro sull'impatto della modifica sopravvenuta, a rilevare non è la rispondenza di quella modifica agli intenti soggettivi dei promotori o, comunque, al verso della stessa, ma solo e soltanto quanto emerge dal raffronto fra i due tessuti normativi: quello originario e quello sopraggiunto. È alla stregua di questo raffronto che può accertarsi se la richiesta di *referendum in itinere* mantenga o meno il suo significato obiettivo<sup>11</sup>.

Tutto questo vale, sia laddove la sopravvenienza normativa discenda da esercizio di potestà legislativa, sia nell'eventualità che essa sia determinata dall'intervento del giudice costituzionale, senza che quantomeno a prima vista sia dato registrare differenze<sup>12</sup>.

In realtà, l'equiparazione funzionale ai presenti fini fra abrogazione e annullamento non è in grado di cancellare del tutto le diversità fra *ius superveniens ope legis* e *ope sententiae*.

<sup>10</sup> Per un'illustrazione delle ragioni a sostegno di tale impostazione v., fra gli altri, M. RAVERAIRA, *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*, Milano, 1983, 33 ss.

<sup>11</sup> Sul punto, per un'ampia riflessione e per i necessari richiami, v. per tutti R. PINARDI, *Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano, 2000, 287 ss. Un riferimento ad una certa non linearità delle soluzioni proposte in tema è contenuto nell'ordinanza dell'Ufficio centrale che qui si commenta, là ove afferma che i criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in punto di abrogazione sufficiente «sono stati innumerevoli volte applicati da questo Ufficio [...], anche in ordine al problema – *non sempre univocamente risolto* – se il giudizio di trasferimento debba tenere conto (anche) dell'intenzioni dei promotori, dei loro obiettivi e delle loro istanze politiche-ideologiche, ovvero limitarsi al raffronto oggettivo e testuale delle disposizioni prima e dopo l'intervento, ovvero ancora basarsi su un raffronto che è si finalistico-teleologico ma sulla sola base oggettivata [...] del testo normativo (*ratio legis*), così da focalizzare per questa via il 'principio abrogativo' la cui essenza è compendiata nel quesito» (ord. 12 dicembre, cit., punto 8.6, *corsivo mio*). Tuttavia, su una qualche contraddittorietà in proposito della giurisprudenza dello stesso Ufficio centrale v., ancora, R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 285-286 (sulla tendenza ad un utilizzo, al più, *ad adiuvandum* dell'intenzione dei promotori si sofferma la stessa ordinanza dell'Ucr al successivo punto 8.7).

<sup>12</sup> Differenze, peraltro, che non sussistono anche laddove si tratti di modifiche dell'oggetto della richiesta di *referendum* intervenute prima della promozione dell'iniziativa referendaria, di cui non si sia dato conto nella formulazione del quesito. Emblematica, a questo proposito, la (significativa) ridefinizione del quesito operata nell'ordinanza del 12 dicembre 2024 riguardante la richiesta di *referendum* in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato "a tutele crescenti", nella quale l'Ufficio centrale, accertando che sul decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), oggetto del quesito, hanno inciso diverse modifiche legislative e quattro pronunce di illegittimità costituzionale, ha inteso riformulare quest'ultimo nei seguenti termini: «Volete voi l'abrogazione del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, come modificato dal d.l. 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2018, n. 96, dalla sentenza Corte costituzionale 26 settembre 2018, n. 194, dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145; dal d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, dal d.l. 8 aprile 2020, n. 23 convertito con modificazioni dalla L. 5 giugno 2020, n. 40; dalla *sentenza della Corte costituzionale 24 giugno 2020, n. 150*; dal d.l. 24 agosto 2021, n. 118, convertito con modificazioni dalla L. 21 ottobre 2021, n. 147; dal d.l. 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla L. 29 giugno 2022, n. 79 (in G.U. 29/06/2022, n. 150); dalla *sentenza della Corte costituzionale 23 gennaio 2024, n. 22*; dalla *sentenza della Corte costituzionale, del 4 giugno 2024, n. 128*, recante "Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183" nella sua interezza?».

Per prima cosa, perché in questa seconda ipotesi – che è quella che qui ci riguarda – va escluso che l'intervento modificativo *medio tempore* possa essere animato da intenti fraudolenti nei confronti del *referendum*.

E poi, in ragione del fatto che modifiche per causa di declaratoria di incostituzionalità – in caso di leggi oggetto di un quesito di abrogazione totale – non possono essere valutate alla stregua del criterio della comparazione fra principi ispiratori della vecchia e della nuova disciplina<sup>13</sup>, posto che il diritto sopravvenuto giurisprudenziale non è ispirato a nuovi o vecchi principi, l'unico principio operante dietro le modifiche apportate dal giudice delle leggi non potendo essere che quello di legittimità costituzionale. Ed allora il *test* per l'abrogazione sufficiente avrà un profilo esclusivamente *difensivo*, risolvendosi nell'accertamento della tenuta dei principi informatori della normativa originaria dinanzi all'intervento in vario modo caducatorio della Corte costituzionale.

Qualora, peraltro, questa tenuta sia riscontrata (così come, del resto, nel caso di richiesta di abrogazione parziale si registri la non incisione sui contenuti normativi essenziali), l'Ufficio centrale sarà chiamato a rimodellare l'oggetto del quesito abrogativo previa espunzione o integrazione dei precetti colpiti da declaratoria di incostituzionalità, a seconda se si tratti di accoglimento secco o pronunciamento additivo o sostitutivo<sup>14</sup>. Onde non si registra, secondo quanto previsto nella sentenza n. 68 del 1978 con riferimento al caso di *ius superveniens* modificativo di provenienza legislativa<sup>15</sup>, alcun trasferimento in senso proprio del quesito dalla

<sup>13</sup> In termini di raffronto «fra i principi cui s'informino nel loro complesso l'una [l'originaria. Ndr] o l'altra disciplina [la sopravvenuta. Ndr]» si esprime la sentenza n. 68 del 1978. In dottrina v., in particolare, R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 312, secondo cui spetta all'Ufficio centrale: «a) desumere, in via interpretativa, i "principi ispiratori" (oppure i contenuti normativi essenziali)» che caratterizzano la disciplina sottoposta a *referendum*; b) ripetere la medesima operazione ermeneutica con riferimento alla nuova disciplina legislativa della materia [...]; confrontare i risultati ottenuti tramite l'indagine condotta ai punti a) e b) [...].»

<sup>14</sup> Solo un paio di esempi, peraltro fra loro coevi.

Penso, per la prima ipotesi, al *referendum* di abrogazione parziale della legge n. 223 del 1990, recante la disciplina del servizio radiotelevisivo pubblico e privato (c.d. legge Mammi), che, a seguito della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 15, quarto comma, della stessa ad opera della sentenza n. 420 del 1994 della Corte costituzionale, vide il proprio quesito – che ne proponeva l'abrogazione limitatamente alle parole «sia» e «televisiva che» – riformulato dall'Ufficio centrale mercè l'eliminazione del riferimento allo stesso (cfr. Ucr, ordinanza 13 dicembre 1994, punti 2 e 3) (ma si potrebbe aggiungere anche il caso del *referendum* sulla legge elettorale per la Camera del 1999, il cui quesito – con ord. 14 gennaio 1999 dell'Ufficio centrale – fu depurato dell'ult. per. dell'art. 4 del TU delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la sent. n. 422 del 1995). Per la seconda eventualità, rammento il caso del *referendum* in tema di soggiorno cautelare di cui all'art. 25 d. l. 8 giugno 1992, n. 306, il cui quesito è stato integrato con il riferimento alla riformulazione operata dalla sentenza n. 419 del 1994 che ne aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevedeva che «il Procuratore Generale Antimafia può disporre con decreto motivato il soggiorno cautelare soltanto in via provvisoria, con l'obbligo di chiedere contestualmente l'adozione del provvedimento al Tribunale [...] il quale decide, a pena di decadenza [...]» (stessa ordinanza).

<sup>15</sup> L'Ufficio centrale per il *referendum* «è dunque chiamato a valutare – sentiti i promotori della corrispondente richiesta – se la nuova disciplina legislativa, soprattutto nel corso del procedimento, abbia o meno introdotto modificazioni tali da precludere la consultazione popolare, già promossa sulla disciplina preesistente: trasferendo od estendendo la richiesta, nel caso di una conclusione negativa dell'indagine, alla legislazione successiva» (Corte cost., sent. n. 68, cit., punto 3 del *cons. in dir.*).



vecchia alla (apparentemente) nuova disciplina, giacché il quesito non abbandona la disciplina originaria, ma ad essa resta saldamente ancorato, ancorché mutata<sup>16</sup>.

### 3. L'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum e la peculiarità della vicenda affrontata

Vengo, a questo punto e senza ulteriori indugi, all'esame dell'ordinanza 12 dicembre 2024 dell'Ufficio centrale per il *referendum*.

Come già osservato in apertura, buona parte della motivazione di quella decisione è dedicata al problema della valutazione da compiere circa l'effetto prodotto dalla sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale sulla legge 86 oggetto delle richieste referendarie in corso. Circa metà di quella “buona parte” – con l'eccezione di qualche rapido e marginale cenno in punto di legittimità-regolarità delle richieste, di concentrazione delle due perfettamente identiche e di denominazione di quella unificata – è occupata dalla puntuale ricognizione-richiamo alle 52 pronunce di cui consta l'articolatissimo dispositivo della sentenza della Consulta, seguita da una rassegna della giurisprudenza costituzionale in tema di abrogazione sufficiente e di relativi criteri indicatori.

L'Ufficio centrale afferma che tali criteri hanno trovato applicazione «innumerevoli volte» nella sua giurisprudenza<sup>17</sup>, ancorché – precisa – «in fattispecie di abrogazione legislativa e non di intervento caducatorio o interpretativo di rigetto della Corte costituzionale». Tale ultimo asserto, invero, richiede qualche precisazione.

Vera e poco contestabile è la decisa prevalenza di casi di *ius superveniens* di provenienza legislativa. Altrettanto vero è che in diverse circostanze di modifiche sopravvenute di matrice

---

Si può dire che, nel caso che ci occupa, fra le possibilità indicate dalla Corte ad applicarsi sarà solo quella del rimodellamento del quesito per estensione «alle successive modificazioni di legge, qualora si riscontri che esse s'inseriscono nella previa regolamentazione, senza sostituirla integralmente» (*ibid.*).

<sup>16</sup> Ovviamente qui si allude all'ipotesi di disallineamento fra oggetto della decisione della Corte e oggetto della richiesta di *referendum*, giacché la piena corrispondenza di *objecta* fra l'una e l'altra genera inevitabilmente il blocco delle operazioni referendarie. Ebbene, tale disallineamento può assumere le vesti della divaricazione *per eccesso* e *per difetto*: la prima circostanza si verifica nel caso di declaratoria di incostituzionalità ad oggetto più ampio di quello della richiesta abrogativa, il cui verificarsi porta con sé la stessa conseguenza del pieno allineamento, ovverosia la cessazione del procedimento referendario per via dell'assorbimento della seconda nella prima. Laddove invece – ed è la seconda (e più verosimile) eventualità – ad essere più ridotto è l'ambito di intervento della sentenza della Corte rispetto a quello dell'iniziativa ablatoria in corso, si pone il problema dell'accertamento dell'incidenza dello *ius superveniens* giurisprudenziale e dell'applicazione dei prefigurati indicatori dei “principi ispiratori” e dei “contenuti normativi essenziali”, che in caso producano l'esito della prosecutibilità dell'iter del *referendum* comporteranno la riconformazione dell'oggetto di quest'ultimo, sia per riduzione (annullamento secco) che per integrazione (addizione, sostituzione).

<sup>17</sup> Non posso esimermi dal segnalare, nella medesima tornata referendaria, la singolare applicazione dei criteri di misurazione dell'abrogazione sufficiente che si registra nell'ordinanza dell'Ufficio centrale riguardante la richiesta abrogativa in tema di licenziamenti illegittimi (già più volte richiamata), là ove si ritiene di dover valutare sussistenza delle «condizioni atte a determinare la cessazione delle operazioni referendarie» alla stregua dei «plurimi interventi normativi e [...] della Corte costituzionale [...] che] hanno prodotto modifiche al testo indicato nel quesito referendario», ancorché si tratti essenzialmente di modificazioni introdotte prima della presentazione della richiesta di *referendum* – a far tempo dal 2018.

giurisprudenziale si è registrata una piena corrispondenza di oggetto fra pronunzia della Corte e richiesta di *referendum*, così che all'annullamento disposto dalla prima è conseguita direttamente la declaratoria di cessazione delle operazioni referendarie per “sparizione dell’oggetto”.

Nondimeno non sono mancate di giungere al cospetto dei giudici della Cassazione ipotesi di *ius superveniens ope sententiae* da valutare alla stregua dell'accertamento circa il grado di novità di quest’ultimo.

Già il caso ricordato all'inizio della dichiarazione di illegittimità della disciplina in tema di legittimo impedimento – ancorché l'Ucr in quella occasione utilizzò i criteri indicatori alla stregua di una rilettura della *ratio* obiettiva della richiesta allo scopo di accertarne la persistenza – lo dimostra. Ma non è l'unica ipotesi presentatasi<sup>18</sup>.

Probabilmente quell'affermazione allude al fatto che le eventualità di diritto sopravvenuto da sentenza, anche prescindendo dalle evenienze di “sparizione dell’oggetto” prima rammentate, si siano palesate in seguito a declaratorie di incostituzionalità parziale circoscritta rispetto alla normativa proposta all'abrogazione popolare. Con conseguente riduzione dell’oggetto del quesito (o integrazione in caso di pronunzia additiva).

In tali casi, la scelta di disporre o meno la prosecuzione delle operazioni referendarie più che sui predetti criteri indicatori della continuità-discontinuità della modifica intervenuta finisce per fondarsi in buona misura sull'accertamento circa la perduranza di senso dell'iniziativa referendaria. In sostanza, si tratta di valutare se essa abbia ancora spazio di agibilità.

Ne ricavo il convincimento che l'affermazione dell'Ucr da cui si è partiti trovi spiegazione nell'esigenza di sottolineare l'assoluta peculiarità della vicenda in esame al fine di rimarcare il carattere del tutto inedito del riscontro rimesso ai giudici della Cassazione. Riscontro che viene partitamente svolto con riferimento alle(a) richieste(a) di abrogazione totale e a quella di abrogazione parziale della legge n. 86. Seguirò anch'io questa falsariga.

### 3.1. Le ragioni giustificative della prosecuibilità delle operazioni referendarie relative alla richiesta di abrogazione totale della legge

Pur riconoscendo la profondità dell'incisione-riconformazione della disciplina recata dalla legge prodotta dalla sentenza della Corte – la cui incisività, del resto, emerge dalla minuziosa ricostruzione della portata delle singole declaratorie di incostituzionalità e dei vari pronunciamenti interpretativi contenuti nel dispositivo – nondimeno l'Ufficio centrale ritiene che il *referendum* per l'abrogazione totale debba egualmente “aver corso”.

A spingere i giudici a tale decisione è, innanzitutto, la considerazione della normativa uscita indenne dal giudizio di costituzionalità, in conseguenza della reiezione o dell'inammissibilità di

<sup>18</sup> Viene da richiamare proprio il caso ricordato *supra*, in nt. (12) del *referendum* sul soggiorno cautelare, per il quale l'Ufficio centrale ha valutato l'impatto della sentenza della Corte non preclusivo del suo svolgimento, in forza della considerazione per cui «la richiamata sentenza, avendo conservato l'istituto del soggiorno cautelare, innovandone, sia pure in modo incisivo, soltanto il procedimento applicativo, non è tale da impedire che le operazioni referendarie seguano il loro corso, in quanto la relativa richiesta, tramite l'abrogazione integrale dell'intero art. 25/*quater*, tende alla radicale eliminazione di detto istituto considerato nella sua globalità» (Ucr, ord. 13 dicembre 1994).



molte delle questioni di legittimità costituzionale mosse dai ricorrenti, a partire da quelle che in vario modo e con diffusa argomentazione ne prospettavano l'invalidità integrale, facendo leva sull'argomento della mancata previsione di una legge-quadro procedimentale nell'art. 116, terzo comma, Cost., il quale si limita a richiedere l'adozione di singole leggi rinforzate per l'approvazione delle intese fra lo Stato e le Regioni<sup>19</sup>.

Ebbene, secondo l'Ufficio centrale, il fatto che a fronte di un molto ricco ed articolato ventaglio di questioni di costituzionalità, molte delle disposizioni fatte oggetto delle stesse abbiano resistito «ad un così penetrante controllo di legittimità costituzionale», evidenzia che una significativa porzione della normativa indubbiata sia sopravvissuta al vaglio della Corte. E questo è ritenuto «dirimente ai fini del presente procedimento», perché in grado di escludere che l'effetto demolitorio della sentenza abbia attinto al livello di caducazione sufficiente a fermare la procedura referendaria<sup>20</sup>.

Peraltro, a corroborare la decisione di non bloccare le operazioni referendarie contribuisce – secondo i giudici della Cassazione – anche la circostanza per cui non poche delle disposizioni sopravvissute all'azione demolitoria della sentenza siano state rimodellate nel loro contenuto precettivo attraverso un corposo intervento sul piano ermeneutico, idoneo a renderle conformi a Costituzione. Ciò fa sì che, a valle del *decisum*, persista «un nucleo normativo che non solo resta oggi vigente, ma vi resta convalidato nella interpretazione adeguatrice che ne è stata data»<sup>21</sup>. In sostanza, non tanto di preservazione si è trattato, ma di una sorta di nuova nascita qualificata dal suggerito della Corte.

A tutto ciò si aggiunge la considerazione per cui l'invito fatto nella sentenza al legislatore – perché questi proceda a «colmare i vuoti derivanti dall'accoglimento di alcune delle questioni sollevate dalle regioni ricorrenti [...] in modo tale da assicurare la piena funzionalità della legge» – si spiega con il fatto che, a residuare a valle dell'intervento della Corte costituzionale, è «un sostrato dispositivo bastevole a dare corso [...] al disegno fondamentale ed ai principi ispiratori del regionalismo differenziato ex art. 116, co. 3° Cost.»<sup>22</sup>. In definitiva, si tratta di un *corpus* normativo che, pur se reso *incompleto*, mantiene una fisionomia atta a renderlo *completabile*, offrendo una bussola all'operazione della sua ricomposizione.

Cosa si può dire al riguardo?

Ebbene – come abbiam visto – quella messa in campo dall'Ufficio centrale per dimostrare l'invarianza dei principi ispiratori della legge n. 86 è una motivazione che fa leva: *a*) sulla reiezione della prospettazione dell'incostituzionalità dell'intera legge; *b*) sul permanere di una significativa porzione della normativa censurata uscita indenne dallo scrutinio di costituzionalità; *c*) sulla convalida interpretativa per diverse disposizioni impugnate; *d*) sul fatto

<sup>19</sup> A questo proposito, l'Ufficio centrale rileva innanzitutto l'importanza della statuizione contenuta nella sentenza n. 192 del 2024 circa il fatto che la previsione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione non va intesa come preclusiva della possibilità che il legislatore statale decida «nella sua discrezionalità, di introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore», da cui discende una indubbia legittimazione della «scelta statale» compiuta con la legge n. 86 (ord. 12 dicembre, cit., punto 9.3).

<sup>20</sup> *Ivi*, 9.4.

<sup>21</sup> *Ivi*, 9.4.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

della completabilità della normativa di risulta. Tutto questo concorre ad asserire che, pur se mutilo e trasformato, quel corpo regolatorio ha mantenuto i suoi connotati di riconoscibilità in termini di *ratio* ispiratrice.

Ma, mi chiedo: si può da simili indicazioni ricavare la persistenza dei principi? O, ad ogni modo, è possibile alla loro stregua valutare il grado di novità della sopravvenienza giurisprudenziale?

Invero, si tratta di un modo argomentativo complessivamente ellittico, indiretto e di stampo tendenzialmente allusivo<sup>23</sup>.

Che la legge *qua talis* non sia stata considerata illegittima ci dimostra che secondo la Corte vi è uno spazio costituzionalmente consentito di attuazione del principio dell'autonomia differenziata per una legge che regoli la procedura per la stipulazione dell'intesa fra Stato e Regioni, ma nulla ci dice circa la perduranza di ispirazione fra la versione della legge n. 86 prima e dopo la sentenza. Che la normativa residua depurata dalla sentenza sia suscettibile di essere integrata da un successivo intervento del legislatore, ci mostra che s'è in presenza di lacune colmabili, ma non direi di continuità dei principi. Lo stesso ritengo possa dirsi della rilettura ermeneutica compiuta dalla Corte che, se mostra l'esistenza di significati conformi a Costituzione di diversi disposti normativi, non mi pare valga a dimostrare la riconducibilità del "dopo" riformato al "prima" impugnato.

Per quanto riguarda, infine, l'argomento della sopravvivenza di una significativa frazione normativa al vaglio di costituzionalità, credo che la motivazione qui si avvolga in una sorta di vizio logico: da una constatazione di carattere essenzialmente quantitativo – quella circa l'entità della porzione di legge superstite – si induce una conseguenza di carattere squisitamente qualitativo – la permanenza dei principi informatori. Quasi una sorta di non vigilata abduzione.

In conclusione, a me pare che l'ordinanza dell'Ucr rivelì una certa debolezza argomentativa soprattutto alla luce del fatto che, a rilevare e a risultare decisivi per valutare l'impatto dello *ius superveniens* giurisprudenziale non sono tanto gli *accoglimenti* disposti dalla Corte che hanno in varie parti amputato o riscritto la disciplina della legge n. 86, ma i *mancati accoglimenti* – rigetti, inammissibilità – delle questioni di legittimità prospettate. Di talché, in una sorta di inversione delle parti, la valutazione sulla continuità-discontinuità della normativa in parola non viene compiuta alla luce delle modifiche prodotte nel testo legislativo – *i.e.* il vero e proprio *ius superveniens* – ma alla stregua di quelle scampate – *i.e.* lo *ius antecedens*.

Aggiungo, in coda, una ulteriore notazione.

In ipotesi di richieste di abrogazione totale di una legge vi sarebbe, a mio modo di vedere, una diversa soluzione da dare al problema in esame, il cui utilizzo, però, dovrebbe comportare una parziale rimessa in discussione dell'impianto dei criteri indicatori per come elaborato dalla Corte costituzionale dalla sentenza n. 68 del 1978.

Ecco in qual modo.

<sup>23</sup> Esprime una posizione critica anche A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *federalismi.it*, n. 1, 2025, VIII, la quale rileva che l'ordinanza, «nonostante le premesse poste, non effettua alcun paragone tra i principi della legge n. 86 prima dell'intervento della Corte e successivamente ad esso». Di ordinanza che «può non essere del tutto persuasiva» parla B. PEZZINI, *Intervento in AA.Vv., L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, Roma, 2024, 15.

Ora, iniziative referendarie che assumono ad oggetto un'intera legge possono essere intese, non soltanto come avversative della disciplina recata da quella legge, ma anche della legge *ut sic*, vale a dire del fatto stesso dell'esservi una legge per regolare una determinata materia. In una simile eventualità, il senso della richiesta di *referendum* è quello di un non volere purchessia la disciplina legislativa in quell'ambito. Si pensi all'esempio – fatto in apertura – della richiesta di abrogazione totale della legge n. 51 del 2000 in tema di legittimo impedimento a comparire in udienza per le cariche governative, la quale è stata intesa porre «l'elettore [...] dinanzi all'alternativa di eliminare, ovvero di conservare, una disciplina differenziata del legittimo impedimento a comparire in udienza, applicabile ai soli titolari di cariche governative»<sup>24</sup>.

È evidente che in tale circostanza il mutamento o la permanenza dei principi ispiratori della normativa proposta all'abrogazione rilevi ben poco al fine di valutare la proseguibilità della procedura referendaria, per via del fatto che il significato obiettivo della richiesta non ne resterebbe in alcun modo inciso. Quindi, si registri o meno discontinuità normativa fra *lex prior* e *lex posterior*, il quesito non potrebbe che esser trasferito sulla legge sopraggiunta.

Mi chiedo se non fosse proprio questo il caso.

Ciò in quanto si trattava di una richiesta di integrale abrogazione di una legge di attuazione della Costituzione *non richiesta*, tuttavia, dall'art. 116, terzo comma, secondo il quale ben si può arrivare all'obiettivo del conferimento alle regioni di funzioni ulteriori rispetto a quelle assegnate in base al riparto per materia costituzionalmente previsto – la c.d. autonomia differenziata – senza la necessità di una legge regolatoria del procedimento di stipula dell'intesa, essendo preteso l'intervento legislativo solamente per l'approvazione di quest'ultima. Al pari, del resto, di quanto avviene per la definizione delle intese propedeutiche alla regolazione per legge dei rapporti fra lo Stato e le singole confessioni religioni (diversa dalla cattolica) ai sensi dell'art. 8 Cost.

Del resto, il fatto che nella alluvionale motivazione della sentenza n. 192 la Corte costituzionale abbia accuratamente evitato di appellare la legge n. 86 in termini di legge “costituzionalmente necessaria” credo che possa considerarsi non privo di significato.

### 3.2. Le ragioni giustificative della non proseguibilità delle operazioni referendarie relative alla richiesta di abrogazione parziale della legge

Vengo a questo punto alla parte motiva dell'ordinanza che si occupa del problema dell'impatto della sentenza della Corte costituzionale sulla normativa oggetto della richiesta di abrogazione parziale della legge n. 86. A questo proposito la pronunzia dell'UCR è di segno opposto rispetto a quella appena esaminata: la decisione è infatti di non dar corso alla procedura referendaria.

Ed è proprio sul corredo di ragioni giustificative addotte a sostegno che si addensano, a mio modo di vedere, le ombre maggiori.

Mi spiego subito.

<sup>24</sup> Così la sentenza n. 29 del 2011 con cui la Corte costituzionale aveva dichiarato l'ammissibilità del *referendum* in parola (punto 2.2 del *cons. in dir.*) su cui si basa la decisione dell'Ufficio centrale di dar corso allo svolgimento della consultazione popolare sulla disciplina residua (ord. 2 febbraio 2011, cit).

A cagionare il blocco della richiesta abrogativa è per l’Ufficio centrale la modifica che l’intervento della Corte ha determinato nei contenuti normativi essenziali degli artt. 1 (comma 2) e 4 (commi 1 e 2) oggetto della stessa. Modifica che sostanzialmente già ottiene l’esito producibile dall’eventuale abrogazione popolare. Secondo quanto si legge nell’ordinanza, infatti, in seguito ai pronunciamenti del giudice costituzionale le previsioni in parola hanno acquisito una «portata effettiva [che] è [...] quella stessa che il buon esito del *referendum* apporterebbe», con un risultato pienamente «satisfattivo [...] del tutto in linea con gli obiettivi referendari». Ne consegue, per l’appunto, l’arresto del procedimento referendario.

Solo che – ed è questo il motivo di perplessità – il riscontro – salvo che per la previsione dell’art. 4, comma 1, l. n. 86 dichiarata costituzionalmente illegittima<sup>25</sup> – è compiuto alla luce delle pronunce interpretative di rigetto contenute nel dispositivo della sentenza n. 192, mediante le quali la Corte costituzionale «ha attribuito alle norme in esame un’interpretazione costituzionalmente compatibile, destinata ad associarsi e fare corpo unico con la disposizione interpretata»<sup>26</sup>. Tale rilettura ermeneutica – si sostiene – è «in grado di escludere *a priori* le conseguenze che si volevano evitare con la loro abrogazione referendaria»<sup>27</sup>.

Ora, di là da ogni considerazione circa la corrispondenza fra riconformazione interpretativa delle disposizioni in questione e *ratio* obiettiva della richiesta abrogativa che le riguardava, l’interrogativo principale è se, ai fini del blocco referendario, l’apparentamento funzionale fra modifica *ope legis* e *ope sententiae* possa qui trovare conferma<sup>28</sup>.

La risposta non può che essere negativa.

Se, infatti, l’equiparazione *quoad effectum* dello *ius superveniens* giurisprudenziale a quello legislativo può essere affermata ove la decisione della Corte metta capo ad una declaratoria di illegittimità costituzionale (e. g. di accoglimento secco, additiva, sostitutiva), ben difficilmente può essere ribadita in presenza di una pronuncia interpretativa di rigetto.

Tengo qui in disparte la controversa questione circa la necessità dell’impatto testuale della pronuncia del giudice costituzionale ai fini della eventuale sospensione del procedimento referendario<sup>29</sup>.

V’è in questo caso un problema ulteriore.

Per quanto autorevole, quella avanzata dalla Corte è una proposta esegetica, priva di per sé di efficacia condizionante sull’azione dell’interprete che non sia (ove, peraltro, si tratti di giudizio in via incidentale e non di giudizio promosso in via principale, come nel caso qui in

<sup>25</sup> Oggetto al contempo di richiesta di abrogazione parziale e di pronuncia di incostituzionalità in ordine al riferimento contenuto nel primo periodo del primo comma a «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP» che la sentenza della Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo sostituendo quella locuzione con «specifiche funzioni riferibili ai LEP» (punto 5 del dispositivo).

<sup>26</sup> Ucr, ord. 12 dicembre, cit., punto 10.6.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Come invece ritiene l’Ufficio centrale che afferma, con assoluta disinvolta che l’«estensione al caso del paradigma abrogativo e delle regole che presiedono alla successione di leggi nel tempo (ivi evidentemente comprese anche quelle di natura interpretativa), deve valere anche con riguardo alle pronunce della Corte costituzionale e, tra queste, a quelle interpretative di rigetto» (ivi, 10.1).

<sup>29</sup> Sul punto v., per le opposte vedute, A. PUGIOTTO, *Referendum e giudizio incidentale di costituzionalità*, cit., 54 e R. PINARDI, *Ufficio centrale*, cit., 280-281 e spec. 364 ss.

esame) il giudice remittente. Essa, di contro a quanto affermato nell'ordinanza, né «fa corpo unico con la disposizione interpretata», né tantomeno «è in grado di escludere *a priori* le conseguenze che si volevano evitare con la [...] abrogazione referendaria». Il dislivello degli esiti prodotti fra *decisa* – normativo e giurisprudenziale – non consente davvero di asserire che quello della Corte possa essere un *dictum* idoneo ad assicurare gli stessi effetti producibili dall'abrogazione popolare. E se pure si può dire che l'annullamento per via d'incostituzionalità costituisca un *plus* rispetto all'abrogazione – per cui nel più sta il meno – l'interpretazione adeguatrice di una disposizione prospettata da una decisione di rigetto rappresenta sicuramente un *minus* rispetto alla sua abrogazione<sup>30</sup>. La disposizione reinterpretata dalla Corte in senso conforme a Costituzione, pure a valle di quella reinterpretazione, continua potenzialmente a portare nel suo seno anche il significato scartato. Significato che potrà essere ancora prescelto in sede applicativa, salva ovviamente la possibilità di un nuovo intervento del giudice costituzionale. Eventualità che, invece, l'abrogazione referendaria escluderebbe.

Certo, non si può trascurare la peculiarità del contesto specifico: che, cioè, in questa evenienza, le vesti dell'interprete-applicatore sarebbero indossate da Governo e Regione; come pure che l'interpretazione fornita dalla Corte – come accade nel giudizio in via principale – viene ad interessare prescrizioni “vergini” prive di esperienza applicativa. Se ne ricava che quella compiuta dalla Corte si atteggia ad operazione fortemente prospettica e chiaramente orientativa, candidata a divenire proposta di diritto vivente.

Sennonché, se è abbastanza verosimile che agli indirizzi ermeneutici proposti dalla Corte costituzionale Governo e Regioni si adegueranno<sup>31</sup>, non potrà tuttavia considerarsi questo un atteggiamento imposto, come dinanzi all'avvenuta abrogazione della disposizione interpretata<sup>32</sup>.

Quanto al fatto, poi, che la forza persuasiva dell'interpretazione costituzionalmente conforme riposerebbe sulla possibilità di piegare la disobbedienza dell'applicatore mercé future pronunce di incostituzionalità delle leggi di approvazione delle intese raggiunte, ciò non compensa comunque il dislivello, non foss'altro che – a tutto concedere – quello sarebbe un rimedio eventuale e tardigrado rispetto a quanto l'abrogazione avrebbe ottenuto *ex ante*. Non solo, quel che ancor maggiormente rileva è che l'indicato presidio dell'interpretazione conforme sarebbe persino apparente perché avrebbe ad oggetto l'atto frutto del processo di stipula dell'intesa in quanto fondato sull'interpretazione discordante del preceppo della legge n. 86

<sup>30</sup> Osserva condivisibilmente G. DE MINICO, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della l. n. 86/2024*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2024, 148 che «la modifica, progettata nel rigetto interpretativo, [...] a differenza dello *ius superveniens*, indica solo un possibile significato da attribuire a quelle regole, senza essere essa stessa una regola» (ma v. pure *infra* 149-150).

<sup>31</sup> Al pari del legislatore chiamato a completare il disegno mutilo della disciplina dettata dalla legge n. 86 dando seguito alla sentenza-indirizzo del giudice delle leggi.

<sup>32</sup> Rileva ancora G. DE MINICO, *Il fil rouge*, cit., 147, che quello operato dal giudice costituzionale è un intervento che «si risolve in una modalità interpretativa della disciplina, che potrà essere osservata dal legislatore (o dall'interprete) futuro, se lo vorrà; in altre parole, l'ermeneutica non ha alcuna forza cogente sul testo normativo, lasciandolo identico con riflessi sull'immutabilità referendaria». Del resto – aggiunge – «la tenuità conformativa del rigetto interpretativo trova un argomento confermativo in quell'atteggiamento della Corte costituzionale, che talvolta completa i rigetti interpretativi con l'annullamento in modo da correggere l'atteggiamento omissivo del legislatore alle sue indicazioni» (*ivi*, 148).



riconformato dalla Corte, lasciando tuttavia impregiudicata l'astratta possibilità dell'interpretazione difforme.

Per non parlare, infine, della singolare valenza prospettica che la Corte costituzionale, pur con alcuni *caveat*, ha riconosciuto all'abrogazione popolare dinanzi a future operazioni di sostanziale ripristino della normativa disoluta dal popolo e che il pronunciamento interpretativo di rigetto della medesima Corte non può certo rivendicare<sup>33</sup>.

Del resto, e conclusivamente, non è a mio parere un caso che la dottrina che più consapevolmente ha inteso estendere il novero delle decisioni della Corte costituzionale in grado di produrre *ius superveniens* idoneo ad incidere sulla proseguibilità del procedimento referendario, fino a ricomprendervi le pronunce di tipo interpretativo, non abbia tuttavia pensato di abbandonare il *clichè* della sentenza di accoglimento<sup>34</sup>. L'unico che assicura la proclamata equiparazione funzionale fra sopravvenienza legislativa e sopravvenienza giurisprudenziale.

#### 4. Una rapida conclusione

Si chiudono qui le mie riflessioni sul *thema* assegnatomi. Ne traggo un'ultima considerazione.

Credo che la peculiarità della vicenda esaminata, al di là del fatto di condividere o meno l'operato dell'Ufficio centrale, sia utile a rivelare punti critici della sistemazione data al problema dello *ius superveniens* incidente sull'oggetto normativo di richieste di *referendum* abrogativo in corso, ponendo all'attenzione degli studiosi l'esigenza di una rimeditazione complessiva.

Da un lato, la ripresa dell'iniziativa referendaria, forse favorita dall'introduzione della sottoscrizione digitale, dall'altro, il clima di crescente conflittualità politica idoneo a favorire la strategia della duplice aggressione della legge, potrebbero davvero consigliarlo.

<sup>33</sup> Il richiamo è alla nota sentenza n. 199 del 2012 con cui è stata dichiarata dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), in quanto sostanzialmente riproduttivo della disciplina in tema di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica dettata dall'art. 23-bis del d.l. n.112 del 2008 abrogato con *referendum* solo qualche settimana prima.

<sup>34</sup> Il riferimento qui è a R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 364 ss.