



ROBERTO PINARDI *

SULLE PIÙ RECENTI PRONUNCE DELL'UFFICIO CENTRALE (OVVERO: IL GIUDIZIO SULL'“ABROGAZIONE SUFFICIENTE” DELLA NORMATIVA SOTTOPOSTA A REFERENDUM TRA CASSAZIONE E CORTE COSTITUZIONALE)**

Abstract [It]: Lo scritto analizza le sei ordinanze con cui l'Ufficio centrale per il *referendum* si è pronunciato sulla legittimità di otto richieste abrogative, nonché sull'eventuale blocco delle operazioni referendarie quale conseguenza delle modifiche apportate alla l. n. 86 del 2024, in tema di regionalismo differenziato, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 dello stesso anno. Il contributo si conclude con alcune riflessioni circa l'opportunità di trasferire la competenza a giudicare sull'“abrogazione sufficiente” della normativa sottoposta a consultazione popolare dall'Ufficio centrale alla Corte costituzionale.

Abstract [En]: This paper analyses the six rulings delivered by the Central Office for the Referendum concerning the legitimacy of eight abrogative requests, as well as the possible interruption of referendum proceedings following the amendments introduced to Law No. 86 of 2024 on differentiated regionalism by Constitutional Court judgment No. 192 of the same year. The contribution concludes with some reflections on the advisability of transferring jurisdiction over the assessment of the “sufficient abrogation” of legislation submitted to popular vote from the Central Office for the Referendum to the Constitutional Court.

Parole chiave: *referendum* abrogativo, Ufficio centrale per il *referendum*, giudizio sulla legittimità delle richieste abrogative, giudizio sulla perseguibilità delle operazioni referendarie, autonomia differenziata

Keywords: Abrogative Referendum, Central Office for the Referendum, Review of the Legitimacy of Abrogative Requests, Review of the Continuation of Referendum Proceedings, Differentiated Autonomy

SOMMARIO: 1. Oggetto dell'indagine. – 2. Sull'accuratezza formale dell'*iter* argomentativo sviluppato dai magistrati della Cassazione. – 3. Intorno ad alcune questioni di natura processuale. – 4. Sulla perseguibilità delle operazioni referendarie concernenti le richieste di abrogazione della l. n. 86 del 2024. – 4.1. L'art. 39 della l. n. 352 del 1970 quale parametro del giudizio svolto dall'Ufficio centrale. – 4.2. Sul merito delle decisioni assunte dalla Cassazione. – 4.2.1. Blocco dell'*iter* referendario e pronunce interpretative di rigetto. – 4.2.2. Sulla mancata interruzione del procedimento in corso in rapporto alle due richieste di abrogazione totale della legge Calderoli. – 4.2.3. Decisione dell'Ufficio centrale e successiva pronuncia della Corte costituzionale. – 5. Alcune riflessioni conclusive (ovvero: per una diversa allocazione della competenza a giudicare sull'“abrogazione sufficiente” della normativa sottoposta a *referendum*).

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Modena e Reggio Emilia.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Oggetto dell'indagine

Capita, a volte, anche agli studiosi, di “tornare sul luogo del delitto”. Ossia, fuor di metafora, di occuparsi di tematiche già ampiamente indagate in passato¹, spinti dall'impulso (irrefrenabile?) di verificare, a distanza di tempo, le evoluzioni intervenute in materia o la tenuta di tesi elaborate in precedenza.

È accaduto, così, che, occupandomi della giurisprudenza costituzionale del 2025 in tema di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo, mi sia incuriosito leggendo alcune affermazioni che la Consulta attribuiva all'Ufficio centrale e che procedendo, per l'appunto, dall'analisi, *in parte qua*, delle decisioni assunte dai magistrati della Cassazione, abbia poi finito per allargare il mio sguardo all'intero *iter* argomentativo che caratterizza le sei «ordinanze definitive»² con le quali detto Ufficio si è pronunciato, in data 12 dicembre del 2024, sulla legittimità delle richieste che erano sottoposte al suo scrutinio. I risultati di questa indagine verranno esposti nelle pagine successive.

Prima di procedere, tuttavia, nel senso predetto ed allo scopo di cercare di evitare una lettura oltremodo faticosa delle osservazioni sviluppate, premetto che, non potendo basarmi sulla diversa data di adozione delle ordinanze in questione per distinguerle l'una dall'altra, stipulo di individuare le stesse mediante un numero progressivo, da 1 a 5, seguendo la numerazione che è stata in seguito attribuita ai quesiti che hanno superato il vaglio dei due organi di giurisdizione referendaria in funzione della loro votazione avvenuta in data 8 e 9 giugno 2025³. Mentre utilizzerò il n. 6 con riferimento all'ordinanza con cui l'Ufficio centrale si è pronunciato sulla legittimità delle richieste concernenti, in tutto o in parte, l'abrogazione della l. n. 86 del 26 giugno 2024 (c.d. legge Calderoli, in tema di autonomia differenziata *ex art.* 116, comma 3, Cost.), materia su cui, com'è noto, non si è tenuta alcuna consultazione popolare in ragione del blocco della procedura abrogativa conseguente all'adozione della sentenza di inammissibilità n. 10 del 2025.

Per dare un ordine alle mie riflessioni esporrò, in primo luogo, alcune osservazioni che attengono alla scarsa accuratezza formale che caratterizza le ordinanze in esame, per poi

¹ Il riferimento è soprattutto al mio saggio monografico, edito esattamente venticinque anni orsono, *L'Ufficio centrale per il referendum. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano, Giuffrè, 2000, *passim*.

² Così correttamente definite dall'Ufficio della Cassazione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 32, comma 6, l. n. 352/1970, per distinguere le pronunce con cui l'Ufficio centrale si esprime, per l'appunto, in via definitiva sulla legittimità-regolarità delle richieste esaminate, dalle ordinanze “interlocutorie” che lo stesso Ufficio precedentemente adotta *ex artt.* 32, commi 3, 4 e 5 della medesima legge. Il testo delle sei ordinanze analizzate si può leggere al seguente url: https://www.cortedicassazione.it/page/it/ordinanze_ufficio_centrale_it_1?contentId=REF35105.

³ E cioè, più precisamente:

con il n. 1 indicherò l'ordinanza mediante la quale l'Ufficio della Cassazione si è occupato della richiesta abrogativa in tema di contratti di lavoro a tutele crescenti;

con il n. 2, l'ordinanza relativa alla richiesta concernente l'indennità di reintegro nelle piccole imprese;

con il n. 3, l'ordinanza con cui l'Ufficio centrale si è pronunciato sul quesito relativo ai contratti di lavoro a termine;

con il n. 4, l'ordinanza riguardante la richiesta in tema di sicurezza sul lavoro;

e con il n. 5, l'ordinanza concernente la richiesta che mirava al dimezzamento dei termini per la concessione della cittadinanza.

Segnalo, inoltre, che, con successiva ordinanza, adottata il 12 marzo del 2025, l'Ufficio centrale è intervenuto nuovamente, in rapporto al quesito giudicato con l'ord. n. 3, facendo proseguire le operazioni referendarie nonostante una modifica che era intervenuta *in itinere* della normativa ricompresa nella richiesta dei promotori.

passare all'analisi di alcuni passaggi concernenti aspetti processuali delle argomentazioni svolte. Concluderò, infine, con l'analisi critica delle decisioni assunte, nel merito, con l'ord. n. 6.

2. Sull'accuratezza formale dell'*iter* argomentativo sviluppato dai magistrati della Cassazione.

È ragionevole presupporre che pronunce adottate dallo stesso organo, esercitando la medesima funzione e per di più lo stesso giorno vengano redatte utilizzando la medesima terminologia giuridica e seguendo un unico schema espositivo. Considerato, tra l'altro, che tale schema è in gran parte vincolato a (e quindi dettato da) previsioni contenute nella legge n. 352 del 25 maggio 1970 le quali prescrivono all'Ufficio centrale di effettuare tutta una serie di verifiche e controlli. Non è difficile, tuttavia, constatare come siffatta ragionevole presunzione non corrisponda, nel nostro caso, alla realtà. I numerosi esempi che seguono dovrebbero dimostrare la fondatezza di questa mia affermazione.

a) Così, innanzitutto, la stessa struttura complessiva delle pronunce in esame appare marcatamente disomogenea: si va, infatti, dall'ord. n. 6, in cui la lunga motivazione, preceduta da un unico «Rilevato che»⁴ è organizzata in paragrafi (e sottoparagrafi) numerati; all'ord. n. 1, assai meno estesa, in cui il dispositivo è invece preceduto da un'argomentazione, in fatto e in diritto, che è suddivisa in molteplici (per la precisione venti) «Ritenuto che» o «Rilevato che» o «Dato atto che» ecc. non numerati.

b) Una differenza, poi, è possibile riscontrare anche per quel che concerne la struttura del dispositivo, e più precisamente in relazione alla denominazione che l'Ufficio della Cassazione assegna, *ex art.* 32, ultimo comma, l. n. 352/1970, alle richieste dichiarate legittime. Mentre, infatti, in cinque occasioni siffatta attribuzione costituisce l'oggetto di una pronuncia a sé stante contenuta nel dispositivo, preceduto dall'identica espressione: «Dispone che il *referendum* abbia la seguente denominazione sintetica», nell'ord. n. 6, invece, la medesima assegnazione è incorporata nella stessa dichiarazione generale di legittimità della richiesta scrutinata e viene preceduta dalla formula: «con la seguente denominazione».

c) Solo in due delle sei ordinanze esaminate (la n. 3 e la n. 6) l'Ufficio indica l'ora di inizio della riunione dell'organo.

d) In cinque ipotesi su sei, ancora, viene esplicitato il nome del membro dell'Ufficio che ha svolto l'importante funzione di relatore o relatrice, mentre questa indicazione, inspiegabilmente, manca nell'ord. n. 4.

e) Circa la ricostruzione in fatto dell'iniziativa referendaria si va da casi in cui si dà semplicemente atto «che è stata promossa l'iniziativa di *referendum* popolare»⁵ ad un'ipotesi in cui, viceversa⁶, ben più diffusamente, si specifica il numero di cittadini che si sono

⁴ Similmente l'ord. n. 3 è suddivisa, assai semplicemente, in un «Rilevato che» e in un «Ritenuto che».

⁵ Così, infatti, le ord. nn. 1, 3, 4, 5 e 6 (per tutte: cfr. 2). Nell'ord. n. 5, inoltre, l'Ufficio centrale confonde la data dell'iniziativa referendaria (4 settembre 2024) con quella del deposito della richiesta (30 settembre dello stesso anno).

⁶ Il riferimento è all'ord. n. 2, 2.

presentati presso la cancelleria della Corte di cassazione, si dà conto del fatto che gli stessi erano muniti, come prescritto dall'art. 7 della l. n. 352, «dei certificati comprovanti la loro iscrizione nelle liste elettorali», della circostanza che tali soggetti hanno espresso la «loro intenzione di voler promuovere la raccolta di almeno 500.000 firme di elettori prescritte per la [...] richiesta di *referendum* di cui all'art. 75 della Costituzione» ecc.

f) Quando si tratta, inoltre, di dar conto di chi ha materialmente provveduto al deposito delle richieste e delle relative sottoscrizioni, l'eterogeneità, se possibile, aumenta: in alcuni frangenti, infatti, l'Ufficio centrale si limita a parlare, genericamente, di «promotori» (ordd. nn. 1 e 4); in altri, invece, indica (quanto meno) il nome e il cognome dei soggetti che si sono fisicamente presentati presso la cancelleria della Corte di cassazione (ordd. nn. 2 e 5); in altri ancora, infine (ord. n. 3 e 6) – come appare più corretto – oltre a quanto appena indicato, vengono esplicitate anche le (altre) generalità dei soggetti *de quibus* nonché gli estremi del documento che ha permesso la loro identificazione.

g) Sempre con riferimento al deposito delle firme segnalo che solo in un'occasione⁷ l'Ufficio certifica che, come richiesto dall'art. 28 della legge del '70, tale deposito è avvenuto «entro tre mesi dalla data del timbro apposto [...], a norma dell'art. 7, ultimo comma» della stessa legge, sui fogli su cui sono apposte le sottoscrizioni dei richiedenti. E questo nonostante tale termine, il cui rispetto rientra senz'altro tra le verifiche che l'Ufficio della Cassazione è chiamato a svolgere, risulti pacificamente perentorio⁸.

h) Circa la verifica della validità delle sottoscrizioni va poi posto in rilievo come in sole due circostanze l'Ufficio abbia esplicitato, tramite l'utilizzo di tabelle contenenti informazioni assai interessanti per il lettore, il tipo di irregolarità riscontrata nonché l'incidenza percentuale delle stesse sul totale dei moduli inseriti e delle firme complessivamente contabilizzate⁹. E questo anche se, com'è ragionevole ritenere, le medesime informazioni erano a disposizione dei magistrati della Cassazione anche in relazione alle altre richieste esaminate (ed allora perché non renderle pubbliche anche in queste ipotesi) stante la contemporaneità delle verifiche effettuate.

i) In relazione al conteggio delle sottoscrizioni depositate si segnala che mentre in quattro occasioni l'Ufficio centrale dichiara espressamente che le «operazioni di verifica e conteggio si sono esaurite con il raggiungimento delle 500.000 firme valide»¹⁰, in altri due casi, invece, si supera abbondantemente il numero richiesto per la validità della domanda presentata. Nell'ord. n. 5, infatti, l'Ufficio centrale dà atto che le «sottoscrizioni verificate valide» sono «637.485», cioè tutte quelle dichiarate dai presentatori, «con l'effetto che l'esito finale delle operazioni di verifica e di conteggio [...] conduce alla conclusione che il numero di elettori richiedenti il *referendum* ha raggiunto il *quorum* stabilito dall'art. 75, comma 1, della Costituzione»¹¹. Nell'ord. n. 6, invece, a fronte di 737.573 firme che i presentatori avevano dichiarato di aver raccolto su fogli predisposti ai sensi dell'art. 27 della l. n. 352/1970 e di

⁷ E cioè nell'ord. n. 2, 3.

⁸ Rinvio, sul punto, a R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 101 e 161-162 ed agli Autori *ivi* richiamati.

⁹ V. infatti, in tal senso, le ordd. n. 1 e 2, rispettivamente 4 e 5-6.

¹⁰ Cfr., in tal senso, le ordd. nn. 1, 2, 3 e 4, rispettivamente 4, 4, 4 e 5.

¹¹ Testualmente ord. n. 5, 4.

553.915 sottoscrizioni elettroniche, l'Ufficio certifica «che, all'esito delle operazioni di verifica e conteggio [...] sono risultate validamente e regolarmente raccolte, considerate solo quelle rilasciate a mezzo modalità elettronica, n. 553.624 firme, con conseguente raggiungimento del *quorum* previsto»¹².

l) Ancora: nell'ord. n. 4 non si fornisce alcun riscontro della (obbligatoria, peraltro)¹³ interlocuzione che deve svolgersi tra i promotori della proposta abrogativa e l'Ufficio della Cassazione allo scopo di stabilire la «denominazione della richiesta di *referendum* da riprodurre nella parte interna delle schede di votazione». Contrariamente a quanto avviene negli altri cinque casi¹⁴.

m) Infine, sia nell'ord. n. 3 che nell'ord. n. 4 l'Ufficio rileva «che non sussistono i presupposti fissati dall'art. 32, comma 7, l. 25 maggio 1970 n. 352, per procedere alla concentrazione della richiesta di *referendum* [...] con quelle del pari depositate in data 19 luglio 2024». E questo perché, si legge: «tra quella in esame e le altre» non si ravvisano «eventuali uniformità o analogie di materia»¹⁵. Ora, a prescindere dalla constatazione che la decisione circa l'eventuale concentrazione *de qua* avrebbe dovuto rappresentare l'esito di una procedura che è minuziosamente regolata dall'art. 32 cit.¹⁶ e di cui non si dà, tuttavia, minimamente conto, resta il fatto che l'Ufficio centrale si sofferma a negare la possibilità di accorpare le richieste vagliate nelle ordd. nn. 3 e 4 con quelle scrutinate, rispettivamente, nelle ordd. nn. 1, 2 e 4 e nelle ordd. nn. 1, 2 e 3, mentre non si trova, al contrario, nelle ordd. nn. 1 e 2, alcuna analoga e reciproca argomentazione atta ad escludere la possibilità di concentrare i quesiti *ivi* esaminati con gli altri presentati in materia di lavoro. Si determina, in tal modo, un'evidente incoerenza, sul piano logico prima ancora che giuridico, tra le quattro ordinanze di cui si discute. Dal momento che il rapporto di uniformità o di analogia tra due o più elementi che vengano posti tra loro a raffronto (nel nostro caso le richieste abrogative in parola) si sostanzia, com'è indiscutibile, in una relazione di natura simmetrica.

¹² Così ord. n. 6, 4.

¹³ Ai sensi dell'art. 32, ultimo comma, della l. n. 352/1970.

¹⁴ Cfr. infatti, in proposito, le ordd. nn. 1, 2, 3, 5 e 6, rispettivamente 17, 8, 4-5, 5 e 40.

¹⁵ In termini ordd. nn. 3 e 4, entrambe 5.

¹⁶ Il quale prevede, infatti, che l'Ufficio centrale, con una prima ordinanza, da adottarsi entro il 31 ottobre, proponga la concentrazione delle richieste che presentano «uniformità o analogia di materia»; che tale ordinanza venga poi «notificata ai delegati o presentatori nei modi e nei termini di cui all'art. 13» della stessa legge; che «[e]ntro il termine fissato» in questa prima pronuncia «i rappresentanti dei partiti, dei gruppi politici e dei promotori del *referendum*, che siano stati eventualmente designati a norma dell'art. 19», possono «presentare per iscritto le loro deduzioni»; e che solo al termine della procedura descritta l'Ufficio «decide, con ordinanza definitiva» ed entro il 15 dicembre, sull'eventuale concentrazione.

3. Intorno ad alcune questioni di natura processuale

Vengo ora ad alcune osservazioni che attengono a questioni processuali affrontate nelle pronunce in esame.

a) Nell'ord. n. 6 l'Ufficio centrale si trovava a giudicare sull'ammissibilità dell'intervento che veniva proposto da numerose associazioni venatorie, le quali sostenevano, a tale scopo, la praticabilità di «una lettura estensiva e costituzionalmente orientata dell'art. 32, comma 5, l. n. 352/70» secondo cui sarebbe consentita «la partecipazione anche di soggetti terzi, diversi dai promotori, alla procedura di verifica della regolarità delle operazioni referendarie»¹⁷.

L'Ufficio respinge, del tutto prevedibilmente, la pretesa in oggetto, ma invece di limitarsi a richiamare le argomentazioni contenute nella sua copiosa giurisprudenza che è costante nell'escludere qualsivoglia intervento da parte di soggetti diversi da quelli individuati dalla legge di attuazione¹⁸, si avventura, è il caso di dirlo, in una serie di riflessioni riguardanti la natura dell'Ufficio e delle funzioni dallo stesso esercitate (riflessioni su cui mi soffermerò, tra un attimo, nel punto c), per poi giungere alla sorprendente conclusione che se è vero che, per sua stessa natura, «il procedimento avanti all'Ufficio centrale si sottrae alla disciplina propria del giudizio avanti alla Corte di cassazione», lo è altrettanto che anche in quest'ultimo caso «l'intervento di terzi sarebbe comunque precluso»¹⁹ (ed allora perché, viene nuovamente da chiedersi, argomentare nel modo descritto).

b) Sta di fatto che l'Ufficio della Cassazione, così come era avvenuto, peraltro, in passato, in numerose occasioni²⁰, pur pronunciandosi per l'inammissibilità di interventi prospettati da soggetti diversi da quelli indicati dall'art. 32 l. cit. e pur rilevando che la decisione di prendere in considerazione la denuncia contenuta nell'atto di intervento non consegue ad un proprio dovere di pronunciarsi quanto piuttosto ad una semplice possibilità, ha poi esaminato, nel merito, la questione di legittimità costituzionale che le associazioni in parola gli chiedevano di sollevare davanti alla Consulta²¹.

¹⁷ Testualmente ord. n. 6, 7.

¹⁸ Ricordo, tra le prime, le ordd. 22 settembre 1980, 13 dicembre 1986 e 13 novembre 1989 (l'Ufficio accenna, invero, alla prima di tali pronunce nel punto 7.3 della sua argomentazione). Più in generale, tuttavia, sull'esigenza di pervenire ad un allargamento del contraddittorio davanti all'Ufficio centrale nonché sugli strumenti, *de iure condito* e *de iure condendo*, per raggiungere tale obiettivo, mi sia permesso rinviare a R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 164 ss. ed agli Autori *ivi* richiamati.

¹⁹ Così Ufficio centrale per il referendum, ord. n. 6, 8.

²⁰ Per le opportune esemplificazioni mi sia consentito rinviare a R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 164, nota 288 e 170 ss.

²¹ Si trattava dell'asserito contrasto dell'art. 1, comma 341, della legge n. 178 del 20 dicembre 2020 (e successive modifiche) con gli artt. 1 e 75 Cost. nella parte in cui permette, «anche in assenza di speciali esigenze volte a consentire l'adesione all'iniziativa da parte di elettori disabili, la raccolta telematica delle sottoscrizioni, con ciò permettendo un accesso distorto, eccessivamente frequente ed in sostanza strumentale perché meramente propagandistico se non plebiscitario all'istituto referendario». L'Ufficio ha poi (correttamente, a mio avviso) respinto siffatta doglianza ritenendola manifestamente infondata, con una decisione, come rileva lucidamente A. D'ANDREA, *La pilatesca ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum sui monconi residui della c.d. legge Calderoli*, in *Giur. cost.* 2024, 2590, nota 4, che «pare oggi confortata da quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sent. n. 3 del 2025 rispetto alla sottoscrizione digitale di liste di candidati alle elezioni regionali».

Ebbene, a prescindere dal grado di incertezza che consegue ad un'impostazione del genere, dato che l'effettiva disamina delle istanze prospettate nell'atto di intervento risulta, in ipotesi siffatte, totalmente demandata alla discrezionalità dell'Ufficio centrale, rimane la circostanza che, così procedendo, si consente a qualsiasi interessato di eccepire non soltanto l'illegittimità costituzionale di leggi concernenti l'*iter* referendario, come è avvenuto nel caso di specie, ma anche di prospettare qualsivoglia motivo di illegittimità relativo alla richiesta abrogativa²². Senza che, tuttavia, sia previsto un obbligo corrispondente di portare a conoscenza dei controinteressati – ossia dei promotori della consultazione popolare – l'esistenza (e quindi il tenore) delle doglianze che per tale via vengono sottoposte al vaglio dell'Ufficio della Cassazione. Si configura, pertanto – come è stato da tempo posto in rilievo²³ – un *vulnus* del principio del contraddittorio di cui l'Ufficio non pare consapevole. Di modo che, volendo proseguire sulla via tracciata dai magistrati della Cassazione, occorrerebbe quanto meno pervenire «ad una modifica» della l. n. 352, la quale «consentisse a tutti i controinteressati di svolgere in tempo utile le proprie deduzioni in contraddittorio con i denunzianti»²⁴.

c) Come accennavo in precedenza, l'Ufficio centrale argomenta l'inammissibilità dell'intervento proposto dalle associazioni venatorie innanzitutto sulla base dell'affermazione, di carattere generale, secondo cui il «procedimento avanti all'Ufficio» della Cassazione «non ha vera e propria natura giurisdizionale»²⁵. La motivazione, in verità, appare, al riguardo, alquanto perplessa. Da un lato, infatti, si ammette apertamente che il procedimento in parola presenta «taluni aspetti soggettivi ed oggettivi» di carattere giurisdizionale²⁶. Dall'altro, si parla di una non meglio precisata funzione di «controllo» che viene esercitata dall'Ufficio della Cassazione nonché, poco dopo, di una «verifica di legittimità» che impedisce, per l'appunto, di qualificare l'Ufficio come «organo di natura strettamente [si noti l'avverbio] giurisdizionale»²⁷.

Purtroppo non è possibile, in questa sede, riprendere, con il dovuto approfondimento, l'analisi della *vexata quaestio* della natura giuridica dell'Ufficio centrale per il *referendum* e delle funzioni dallo stesso esercitate. Dal momento che siffatta tematica ha dato origine, sin dall'adozione della l. n. 352 del 1970, ad un dibattito, tanto dottrinale quanto giurisprudenziale, quanto mai ricco di spunti e riflessioni. Mi limito, pertanto, ad affermare, senza argomentare ulteriormente, ma rinviando, sul punto, a quanto evidenziato in un mio precedente contributo²⁸, che, in contrasto con quanto rilevato dall'Ufficio centrale, a tale organo deve riconoscersi natura *soggettivamente* giurisdizionale e che le funzioni esercitate in

²² Cfr., al riguardo, ed a titolo meramente esemplificativo, le ordinanze dell'Ufficio della Cassazione menzionate a nota 18.

²³ Per primo da A. FRANCO, *Raccolta e autenticazione di firme per la richiesta di referendum e procedimento di controllo presso l'Ufficio centrale*, in *Giur. cost.* 1981, I, 592-593.

²⁴ Così A. FRANCO, *Raccolta*, cit., 593 (corsivo testuale).

²⁵ In termini Ufficio centrale, ord. n. 6, 8.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Cfr., per le citazioni riportate tra virgolette, Ufficio centrale, ord. n. 6, rispettivamente 8 e 9.

²⁸ Ed alla copiosa letteratura scientifica *ivi* richiamata (il riferimento è a R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 31-56).

sede di controllo sulla legittimità delle richieste abrogative configurano, *oggettivamente*, un'attività giurisdizionale di diritto obiettivo.

d) Nell'ord. n. 6 l'Ufficio, dando conto di chi ha materialmente provveduto al deposito delle firme che sostenevano la richiesta abrogativa, parla espressamente di «rappresentanti dei promotori»²⁹, così confondendo – a quanto è dato intuire – i soggetti che depositano i fogli contenenti le firme e i certificati elettorali dei sottoscrittori (cioè i presentatori della richiesta, che non rappresentano, formalmente, i promotori, in quanto sono «almeno tre» degli stessi³⁰) con i soggetti, «eventualmente designati a norma dell'art. 19» della legge del '70, che «hanno facoltà di presentare per iscritto le loro deduzioni», ai sensi dell'art. 32, comma 5 della stessa legge, allo scopo di contestare l'esistenza delle irregolarità segnalate dall'Ufficio centrale oppure di opporsi alla proposta formulata dallo stesso³¹ di concentrare le richieste abrogative «che rivelano uniformità o analogia di materia»³².

e) Tre annotazioni merita poi l'applicazione che viene fatta, nelle ordd. nn. 1 e 2, del limite previsto dall'art. 38 della l. n. 352/1970. Il quale recita, lo ricordo per comodità del lettore, che: «Nel caso che il risultato del *referendum* sia contrario all'abrogazione di una legge, o di un atto avente forza di legge, o di singole disposizioni di essi, ne è data notizia e non può proporsi richiesta di *referendum* per l'abrogazione della medesima legge, o atto avente forza di legge, o delle disposizioni suddette, fermo il disposto dell'articolo 31, prima che siano trascorsi cinque anni».

Primo: nell'ord. n. 1 l'Ufficio si sofferma ad argomentare l'insussistenza della condizione ostativa che è prescritta dall'articolo in parola non tanto in rapporto allo svolgimento di una precedente consultazione referendaria, quanto piuttosto in rapporto alla diversa circostanza che una richiesta di *referendum* concernente la medesima disciplina era già stata dichiarata inammissibile, dalla Corte costituzionale, con la sent. n. 26 del 2017³³. Senonché siffatta motivazione appare, con ogni evidenza, del tutto estranea a quanto previsto dall'art. 38, se è vero che l'operatività del divieto *invi* stabilito non dipende, in alcun modo, dall'esito del giudizio di ammissibilità, quanto piuttosto dal verificarsi della diversa e successiva condizione che il risultato della votazione popolare concernente un quesito che è già stato, evidentemente, ammesso dalla Consulta, risulti contrario all'abrogazione della normativa in esso ricompresa.

Secondo: sia nell'ord. n. 1 che nell'ord. n. 2 l'Ufficio ricollega espressamente l'applicabilità del divieto quinquennale di promuovere nuovamente la medesima richiesta non solo al verificarsi del «caso in cui i cittadini si siano effettivamente espressi per il mantenimento della normativa sottoposta al loro sindacato», ma anche al determinarsi della diversa «ipotesi in cui la consultazione abrogativa sia risultata invalida ai sensi dell'art. 75, quarto comma, Cost.»³⁴ (*id est*: nel caso in cui non abbia partecipato alla votazione popolare la maggioranza

²⁹ Cfr., in tal senso, ord. n. 6, 2.

³⁰ Così dispone l'art. 28 della l. n. 352/1970.

³¹ In entrambi i casi con ordinanza, non definitiva, da adottarsi entro il 31 ottobre (art. 32, comma 3, l. n. 352/1970).

³² Cfr., al riguardo, quanto dispone l'art. 32, commi 3, 4 e 5 della l. n. 352/1970, laddove si parla, per l'appunto di «rappresentanti [...] dei promotori del *referendum*».

³³ Cfr., infatti, in tal senso, ord. n. 1, 5.

³⁴ Testualmente Ufficio centrale, ordd. nn. 1 e 2, rispettivamente 5 e 8.

degli aventi diritto). Si tratta, tuttavia, di un errore, in quanto, com'è noto, l'Ufficio centrale, con ordinanza del 7 dicembre 1999³⁵ – che viene peraltro espressamente menzionata dai magistrati della Cassazione³⁶ – ha stabilito, al contrario, senza che si registrino *revirement* successivi, che il limite temporale in oggetto non risulta applicabile nel caso di mancato raggiungimento del *quorum* partecipativo.

Terzo: sulla base di tale (errata) convinzione l'Ufficio ha poi dichiarato legittima la richiesta che mirava all'abrogazione della disciplina sull'indennità di reintegro nelle piccole imprese procedendo dall'argomentazione che il divieto di cui all'art. 38 cit. non risultava «operante nel caso di specie dato il maggior tempo trascorso dalla precedente iniziativa»³⁷. E questo anche se il *referendum* del 2003 non si era concluso, per l'appunto, con la vittoria dei “no”, ma con la mancata partecipazione allo stesso della maggioranza degli aventi diritto. Si giunge, in altre parole, alla soluzione corretta, nel merito, circa il rispetto del limite temporale *de quo*, ma facendo leva non sulla corretta esegesi del limite in parola quale individuata nella pronuncia del 1999 (il che avrebbe condotto alla sua inapplicabilità nel caso di specie), quanto piuttosto a seguito della constatazione del verificarsi di una circostanza del tutto fortuita quale il fatto che la precedente consultazione sulla medesima disciplina si era tenuta (ben) prima del discrimine temporale dei cinque anni.

Da notare, inoltre, che la Corte costituzionale, nella sent. n. 13 del 2025 recepisce, del tutto acriticamente, quanto affermato, sul punto, dall'Ufficio centrale, limitandosi, infatti, a rilevare³⁸ che «non sussiste la condizione ostativa prevista dall'art. 38 della legge n. 352 del 1970, quanto alla riproposizione del *referendum* sull'art. 8 della legge n. 604 del 1966, come sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge n. 108 del 1990, essendo trascorsi ormai più di cinque anni dalla precedente consultazione referendaria».

f) Infine: tranne in un caso³⁹, l'Ufficio della Cassazione dispone che l'ordinanza «sia notificata a mezzo di ufficiale giudiziario, entro cinque giorni dal deposito, ai promotori della raccolta delle firme a sostegno» del *referendum*⁴⁰. Ma l'art. 13 della l. n. 352 è chiaro, invece, nell'individuare nei «presentatori della richiesta» i destinatari di tale notifica⁴¹.

³⁵ Su cui cfr., volendo, R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 82-96 ed Autori *ivi* richiamati.

³⁶ Nell'ord. n. 1, 5.

³⁷ In termini Ufficio centrale, ord. n. 2, 8.

³⁸ Nel punto 1 del *Ritenuto in fatto*.

³⁹ *Id est*: nell'ipotesi dell'ord. n. 3, nella quale la notifica di cui parlo nel testo viene disposta, correttamente, nei confronti dei «presentatori della richiesta di *referendum*» (cfr. 6).

⁴⁰ Così, infatti, le ordd. nn. 1, 2, 4, 5 e 6, rispettivamente 18, 9, 7, 6 e 41.

⁴¹ Laddove è appena il caso di ricordare che, ai sensi della legge n. 352/1970, i promotori sono i soggetti che, in numero non inferiore a dieci, si presentano presso la cancelleria della Corte di cassazione dando così vita ad un'iniziativa referendaria, e cioè manifestando la propria volontà, di cui si dà atto con verbale, di voler raccogliere le firme necessarie a promuovere una consultazione popolare (art. 7); mentre i presentatori, invece, come già detto, sono «almeno tre dei promotori» che provvedono, successivamente, a depositare «tutti i fogli contenenti le firme ed i certificati elettorali dei sottoscrittori», dichiarando, contestualmente, «al cancelliere il numero delle firme che appoggiano la richiesta» (artt. 9 e 28).

4. Sulla perseguibilità delle operazioni referendarie concernenti le richieste di abrogazione della l. n. 86 del 2024

Nel merito, la decisione più rilevante ed insieme più attesa che era demandata al vaglio dell'Ufficio centrale per il *referendum* riguardava la perseguibilità dell'*iter* referendario, dopo l'adozione, da parte della Corte costituzionale, della sent. n. 192 del 2024, in relazione alle tre richieste di consultazione popolare che avevano ad oggetto la l. n. 86 dello stesso anno. Due che miravano all'eliminazione totale della legge in questione⁴², una, invece⁴³, che era finalizzata alla sua abrogazione parziale.

4.1. L'art. 39 della l. n. 352 del 1970 quale parametro del giudizio svolto dall'Ufficio centrale

Nel periodo, infatti, che va dal deposito di tali richieste al pronunciamento dell'Ufficio della Cassazione, il giudice delle leggi, adito in via diretta da quattro delle cinque regioni che avevano proposto i *referendum* in parola⁴⁴, si era pronunciato sulla legge Calderoli sia dichiarando l'illegittimità costituzionale di diverse disposizioni in essa contenute sia adottando decisioni di inammissibilità o di rigetto, semplice od interpretativo, nei confronti di altre⁴⁵.

L'Ufficio centrale, dal canto suo, dopo aver riportato, alla lettera, tutte e cinquantadue le pronunce di cui si compone l'articolatissimo dispositivo della sentenza *de qua*, individua, innanzitutto⁴⁶, nell'art. 39 della l. n. 352 – così come “riscritto”, dalla Consulta, con la nota sent. n. 68 del 1978⁴⁷ – il parametro normativo su cui basare il proprio giudizio. E questo nonostante, formalmente, tale disposizione⁴⁸ faccia esclusivo riferimento all'ipotesi di una abrogazione legislativa della normativa sottoposta a *referendum* e non al caso di una sua eliminazione ad opera di una pronuncia della Corte costituzionale.

⁴² Una di iniziativa popolare e l'altra presentata dai Consigli regionali di Campania, Emilia-Romagna, Puglia, Sardegna e Toscana.

⁴³ Di iniziativa degli stessi consigli regionali menzionati nella nota precedente.

⁴⁴ Secondo quella che è stata definita, da P. 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*, in corso di pubblicazione in *Italian Papers on Federalism* 2025, § 1, la «strategia della duplice aggressione alla legge: oggetto di *referendum* abrogativo e di questione di legittimità costituzionale».

⁴⁵ Per la precisione: delle cinquantadue pronunce di cui consta il dispositivo della sent. n. 192, tredici risultano essere di inammissibilità, quattordici di accoglimento (sette di accoglimento secco; cinque di natura sostitutiva, una di carattere additivo, una di incostituzionalità sopravvenuta, il n. 14) e venticinque di rigetto (ventidue *tout court* e tre «nei sensi di cui in motivazione»).

⁴⁶ Nel punto 8.2 dell'ord. n. 6.

⁴⁷ Con la quale, com'è risaputo, la Corte si è pronunciata per l'illegittimità costituzionale dell'art. 39 cit. «nella parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il *referendum* venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il *referendum* si effettui sulle nuove disposizioni legislative».

⁴⁸ La quale recita, lo ricordo, che: «Se prima della data dello svolgimento del *referendum*, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il *referendum* si riferisce, siano stati abrogati, l'Ufficio centrale per il *referendum* dichiara che le operazioni relative non hanno più corso».

La decisione dell'Ufficio centrale merita, sotto questo profilo, consenso. Perché se si considera che la *ratio* della previsione contenuta nell'art. 39 cit. coincide con l'idea, del tutto ragionevole, di «evitare che il popolo sia convocato *inutiliter*»⁴⁹, ma che siffatto inconveniente si verificherebbe anche nell'ipotesi in cui l'eliminazione della disciplina ricompresa nella richiesta dei promotori fosse causato da un intervento del giudice delle leggi – potendo anzi rilevarsi che l'estensione diacronica garantita ad una declaratoria di illegittimità costituzionale è più ampia⁵⁰ di quella che caratterizza una mera abrogazione – non vi è chi non veda come risulti non soltanto possibile, ma finanche doveroso pervenire ad un'interpretazione analogica di quanto dispone, sul punto, la legge di attuazione, così da disporre il blocco delle operazioni referendarie anche nel caso in cui la normativa sottoposta a referendum sia oggetto di una pronuncia di accoglimento. Così come sostenuto, del resto, in dottrina, già prima della concreta sperimentazione dell'istituto referendario⁵¹.

A tal proposito sorprende, piuttosto, che l'Ufficio centrale non si richiami espressamente a (e quindi non faccia minimamente leva su) sue precedenti decisioni che erano giunte, al riguardo, alla medesima conclusione⁵². E dia quindi l'impressione di procedere come se la questione dell'applicabilità dell'art. 39 a pronunce di illegittimità costituzionale risultasse del tutto impregiudicata in quanto mai presentatasi alla sua attenzione.

4.2. Sul merito delle decisioni assunte dalla Cassazione

Individuato, così, il parametro cui rapportare il proprio giudizio, l'Ufficio procede a valutare se la procedura relativa ai tre quesiti che miravano all'abrogazione della l. n. 86 del 2024 dovesse, o meno, avere ulteriormente corso. La Cassazione, dapprima, si occupa della perseguibilità delle operazioni referendarie in rapporto alle due richieste di abrogazione totale della legge Calderoli (ovviamente unificate, dall'Ufficio centrale, in applicazione del potere di concentrazione dei quesiti «che rivelano uniformità o analogia di materia»: art. 32, comma 4, l. n. 352/1970). Successivamente si pronuncia sull'analogia questione che si poneva in relazione alla proposta di abrogazione parziale della medesima disciplina⁵³. Mi occuperò, innanzitutto, di questa seconda parte del *dictum* dell'Ufficio.

⁴⁹ Come rilevato, tra gli altri, da M. LUCIANI, *Commento all'art. 75 Cost.*, in G. BRANCA (fondato da) A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2005, 562.

⁵⁰ In quanto anche (parzialmente) «retroattiva».

⁵¹ Cfr. infatti, in tal senso – *ex multis* – F. SORRENTINO, *Effetti dell'abrogazione legislativa delle norme sottoposte a referendum*, in M. DEVOTO - C. MIGNONE - G. ROLLA - F. SORRENTINO, *Problemi costituzionali relativi alla legge istitutiva del referendum. Estratto della Rivista Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1971, 67, nota 1-bis; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico-Appendice*, Padova, Cedam, 1972, 10; e C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1973, 359.

⁵² Cito solo, al riguardo, le ordinanze adottate il 4 febbraio 2004 ed il 28 ottobre 2009 (per altri precedenti, volendo, cfr. il mio scritto richiamato a nota 58). Nella prima, l'Ufficio centrale, a valle della sent. n. 24 del 2004, con la quale la Corte si era pronunciata per l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l. n. 140 del 2003 (cosiddetto lodo Schifani) così annullando l'oggetto di una richiesta abrogativa che era già stata giudicata legittima, dallo stesso Ufficio, con ordinanza del 3 dicembre dell'anno precedente, aveva deciso per il blocco delle relative operazioni ai sensi e per gli effetti, per l'appunto, dell'art. 39 cit. Nella seconda, attraverso il medesimo procedimento, la Cassazione giunse a dichiarare cessato l'*iter* referendario a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo unico della l. n. 128 del 2008 (cosiddetto lodo Alfano) assunta, dalla Consulta, con la sent. n. 262 del 2009.

⁵³ Cfr. infatti, rispettivamente, i punti 9.1 ss. e 10.1 ss. dell'ord. n. 6.

4.2.1. Blocco dell'*iter* referendario e pronunce interpretative di rigetto

Una delle due richieste di iniziativa regionale mirava all'abrogazione parziale degli artt. 1 e 4 della l. n. 86 del 2024.

L'Ufficio centrale, dopo aver ricordato che, nel caso in cui siano «sottoposte a consultazione popolare [...] specifiche disposizioni» legislative, il giudizio sulla perseguibilità delle operazioni referendarie «deve muovere non dal raffronto tra i principi ispiratori della norma abrogata e di quella sopravvenuta, bensì dall'incidenza pratica e dalla effettiva innovatività della nuova disposizione», per un verso, individua lo scopo oggettivo⁵⁴ sotteso alla richiesta esaminata «nell'impedire l'attribuzione alle Regioni di competenze involgenti diritti civili e sociali prima ed indipendentemente dalla predeterminazione in via generale e per tutte le funzioni trasferibili [...] dei LEP»; per l'altro, ricorda che la Corte costituzionale aveva affermato, nella sent. n. 192, che «tutte le questioni promosse dalle ricorrenti risultano non fondate, perché le disposizioni impugnate, interpretate nei termini sopra esposti, non rendono possibile il conferimento di funzioni ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.», se attinenti «ad un diritto civile o sociale», senza la «previa determinazione del LEP relativo alla funzione trasferita». Con la conseguenza che – conclude l'Ufficio – si deve disporre il blocco del procedimento in corso in quanto «la portata effettiva» delle «norme oggetto di quesito parziale [...] è già oggi, per effetto dell'intervento della Corte costituzionale, quella stessa che il buon esito del *referendum* apporterebbe».

La decisione della Cassazione si fonda, pertanto, sull'accertata adozione, da parte della Consulta, di un intervento di natura interpretativa⁵⁵ che ha avuto ad oggetto la normativa ricompresa nella richiesta dei promotori. Senonché, non ritengo che, in applicazione dello schema di giudizio delineato dalla sent. n. 68 del 1978, l'adozione di una o più pronunce interpretative di rigetto possa determinare l'interruzione di un procedimento referendario.

Detto, infatti, che la questione di cui mi accingo a trattare ha ragione di essere prospettata solo qualora si condivida la (corretta, a mio avviso) premessa di natura teorica secondo cui oggetto dell'abrogazione popolare sono le norme deducibili dalle disposizioni ricomprese nel quesito e non direttamente quest'ultime⁵⁶, dato che, al contrario, laddove si ritenesse che oggetto della pronuncia abrogativa sono le disposizioni su cui verte la richiesta se ne

⁵⁴ Ossia guardando al quesito referendario «nella sua testuale oggettività, senza che possa darsi qui ingresso alla valutazione degli intendimenti soggettivi e politico-ideologici dei promotori» (così Ufficio centrale, ord. n. 6, 36). In tal modo l'Ufficio della Cassazione risolve nel senso che a me pare preferibile il dilemma («non sempre univocamente risolto», in passato, come ammette lo stesso Ufficio nel punto 8.6 della sua motivazione), della valenza da attribuire, nel giudizio sulla perseguibilità delle operazioni referendarie, allo scopo perseguito dai promotori (sul punto mi sia permesso rinviare, *amplius*, alle argomentazioni sviluppate in R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 287 ss.).

⁵⁵ Ad eccezione, per essere precisi, della previsione contenuta nell'art. 4, comma 1, della l. n. 86, oggetto di una declaratoria di illegittimità costituzionale di natura sostitutiva.

⁵⁶ Per un tentativo di dimostrare la fondatezza di questo assunto mi sia permesso rinviare, anche per i doverosi riferimenti bibliografici, a R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 366 ss. Anche M. LUCIANI, *Commento*, cit., 544-545 e 645-646, dopo aver distinto a chiare lettere tra oggetto della richiesta ed oggetto dell'abrogazione popolare, identifica quest'ultimo con le norme che si traggono, in via interpretativa, dalle disposizioni sottoposte a consultazione referendaria.

dovrebbe inevitabilmente concludere che l'adozione di una sentenza interpretativa (di accoglimento o di rigetto, non importa) non può mai bloccare un quesito *in itinere*⁵⁷, mi pare possibile affermare che, quanto meno nel caso di pronunce interpretative di infondatezza⁵⁸, il procedimento referendario deve comunque proseguire. Visto che la decisione della Corte non soltanto non incide, in casi del genere, sulla formulazione testuale della disposizione oggetto della *quaestio legitimitatis*, ma non elimina, per di più – in quanto, per l'appunto, “di rigetto” – alcuno dei significati normativi in essa contenuti o da essa deducibili⁵⁹.

L'Ufficio centrale, del resto, approda all'opposta conclusione sulla base di un'errata convinzione. Di cui si trova, più precisamente, traccia in due distinti passaggi dell'ord. n. 6:

a) nel punto 10.1, laddove si legge che le «regole che presiedono alla successione delle leggi nel tempo (*ivi* evidentemente comprese anche quelle di natura interpretativa)» valgono «anche con riguardo alle pronunce della Corte costituzionale e, tra queste, a quelle interpretative di rigetto»;

b) nel punto 10.6, laddove l'Ufficio afferma che, a seguito dell'adozione della sent. n. 192 del 2024, anche le disposizioni ricomprese nella richiesta di abrogazione parziale della legge Calderoli risultano dotate di «un'interpretazione costituzionalmente compatibile, destinata ad associarsi ed a fare corpo unico con la disposizione interpretata» ovvero che tali disposizioni sono «uscite dal giudizio di legittimità costituzionale con un significato normativo tanto univoco» quanto «cogente».

Ora, va qui ricordato, in senso contrario – e pur senza poter ripercorrere l'articolato dibattito che si è sviluppato, nei decenni, intorno alla discussa questione degli effetti da riconoscersi alle decisioni interpretative di rigetto⁶⁰ – che, negli studi in materia, si registra un ampio consenso sul fatto che, nei riguardi «della generalità dei giudici⁶¹, il principio di autonomia e indipendenza della magistratura impedis[c]e di poter ritenere per essi vincolanti le interpretazioni [...] contenute nelle sentenze di rigetto», in quanto «prive», come tali, «di efficacia *erga omnes*»⁶². In quest'ottica, pertanto, le esegesi prospettate dal giudice delle leggi possono sì imporsi, di fatto, nella pratica giudiziaria e condizionare, più in

⁵⁷ Se è vero che, com'è noto, con tale tipo di pronunce, non si incide in alcun modo sull'enunciato dispositivo sottoposto al giudizio di legittimità costituzionale.

⁵⁸ Discuto, infatti, anche della diversa ipotesi dell'adozione di sentenze interpretative di accoglimento, giungendo, al riguardo, a conclusioni parzialmente dissimili, in R. PINARDI, *Esiti del giudizio di costituzionalità ed iter referendario*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, IV, Milano, Giuffrè, 2015, 2532-2534.

⁵⁹ Giungono alla medesima conclusione, a commento dell'ordinanza dell'Ufficio centrale concernente i *referendum* sulla legge Calderoli, G. DE MINICO, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della L.n. 86/2024*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3 del 2024, 145-147; e P. CARNEVALE, *Il rapporto*, cit., § 3.2, il quale conclude, sul punto, che, in casi del genere: «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».

⁶⁰ In tema, cfr. ad esempio l'efficace sintesi operata e gli ulteriori riferimenti bibliografici forniti da A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2022, 200-204.

⁶¹ Ed a prescindere, pertanto, dallo specifico tema del vincolo insorgente nei confronti del giudice che solleva la questione di legittimità costituzionale (su cui cfr., ancora, in senso riassuntivo, A. RUGGERI - A. SPADARO, *op. loc. ult. cit.*).

⁶² Le frasi riportate nel testo si leggono in E. MALFATTI - S. PANIZZA - R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024, 136.

generale, l'attività svolta da qualsivoglia interprete, ma questo «non tanto in virtù della loro forza legale», quanto piuttosto (e quindi del tutto eventualmente) «di quella persuasiva degli argomenti posti a giustificazione dell'interpretazione suggerita»⁶³. Di modo che, pur ammettendo «che quella compiuta dalla Corte», nel caso di specie, «si attegga ad operazione fortemente prospettica e chiaramente orientativa, candidata a divenire proposta di diritto vivente»⁶⁴, non è corretto invece sostenere, come fa l'Ufficio della Cassazione, che sia da riconoscersi, alle disposizioni in oggetto, un significato «univoco» ed addirittura «cogente», quale conseguenza dell'intervento posto in essere dalla Corte costituzionale. Né tanto meno istituire una analogia tra gli effetti che discendono da una pronuncia interpretativa di infondatezza e quelli che derivano dall'adozione di una legge di interpretazione autentica.

Segnalo, del resto, che lo stesso Ufficio aveva deciso, in passato, sulla medesima questione, in senso opposto a quanto oggi si è verificato. Nell'ordinanza del 2 febbraio del 2011, infatti – a cui peraltro l'Ufficio centrale non accenna minimamente, nell'odierna pronuncia, quanto meno per mostrarsi consapevole del *revirement* operato – i magistrati della Cassazione decisero che il quesito che era sottoposto al loro scrutinio andava semplicemente «riformulato», senza preclusioni, pertanto, per il voto popolare. E questo nonostante si fosse accertata l'esistenza di un «orientamento interpretativo», concernente la disciplina ricompresa nella richiesta dei promotori, che era stato «raccomandato»⁶⁵ (si noti, e non imposto), dal giudice delle leggi, con la pronuncia interpretativa di rigetto n. 23 dello stesso anno⁶⁶.

4.2.2. Sulla mancata interruzione del procedimento in corso in rapporto alle due richieste di abrogazione totale della legge Calderoli

A conclusioni diverse giunge l'Ufficio centrale, in rapporto al blocco delle operazioni referendarie, con riferimento alle due proposte di abrogazione totale della l. n. 86.

Il ragionamento sviluppato dall'Ufficio della Cassazione procede, in questo frangente, da una lunga disamina degli effetti prodotti dalla sent. n. 192 sulla normativa contenuta nella legge Calderoli. L'Ufficio dedica, infatti – per la precisione – una pagina e otto righe a ricordare i profili di incostituzionalità censurati dalla Consulta; e quasi sei pagine a elencare, minuziosamente, per un verso, tutte le disposizioni della legge in parola che «sono state invece conservate perché fatte oggetto di un'interpretazione costituzionalmente orientata»; per l'altro, la «normativa uscita indenne dalla disamina della Corte»⁶⁷.

L'analisi condotta induce quindi l'Ufficio a rilevare⁶⁸ che, nonostante l'«amplissimo ventaglio di censure» che erano state prospettate dalle Regioni ricorrenti, «molte

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Come rileva P. CARNEVALE, *Il rapporto*, cit., § 3.2.

⁶⁵ Così Ufficio centrale, ord. del 2 febbraio 2011, in *Giur. cost.* 2011, 906.

⁶⁶ Con la quale, infatti, la Consulta era intervenuta, con una decisione, per l'appunto, di infondatezza di natura interpretativa, sull'art. 1, comma 1, della l. n. 51 del 7 aprile 2010, integralmente sottoposto a *referendum*.

⁶⁷ Cfr. infatti, in tal senso (e rispettivamente) i punti 9.1, 9.2 e 9.3 della motivazione dell'ord. n. 6.

⁶⁸ Nel punto 9.4 della sua motivazione, da cui sono tratte tutte le frasi che riporto, di seguito, nel testo.

disposizioni della legge» n. 86 «hanno resistito ad un così penetrante controllo di legittimità costituzionale». Con la conseguenza che, si afferma, gli effetti demolitori conseguenti alla sentenza *de qua* non attingono «ad un livello di abrogazione sufficiente ad arrestare la procedura referendaria»⁶⁹.

A questa conclusione, più in particolare, la Cassazione giunge per «Almeno tre ragioni: «in primo luogo», dalla disamina della pronuncia della Corte costituzionale, «si evince [...] la sopravvivenza della legge nel suo complesso, essendo stati dichiarati inammissibili o rigettati tutti quei profili» che erano stati avanzati dalle ricorrenti e che avrebbero potuto portare, al contrario – laddove accolti – ad una dichiarazione «di illegittimità costituzionale [del]la disciplina [...] nella sua interezza»;

«in secondo luogo», il «consistente» ricorso a dispositivi interpretativi di rigetto «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» dalla Consulta;

«in terzo luogo», dalla lettura della sent. n. 192, si ricava «che spetterà al Parlamento, nell'esercizio della sua discrezionalità, colmare i vuoti derivanti dall'accoglimento di alcune» delle doglianze sollevate. Ma con ciò si evidenzia – prosegue l'Ufficio – «come quello che resta della legge n. 86/2024 costituisca pur sempre un sostrato dispositivo bastevole a dar corso, seppure con i necessari interventi parlamentari di adeguamento, al disegno fondamentale ed ai principi ispiratori di attuazione del regionalismo differenziato *ex* art. 116, comma 3, Cost.». Di modo, si conclude, «la confermata vigenza di un fondo regolativo idoneo (per principi, regole e disposizioni 'quadro') ad ispirare e conformare futuri interventi legislativi di adeguamento al dettato della Corte costituzionale è condizione necessaria e sufficiente a concretare la permanenza di materia referendaria quand'anche si ritenesse l'inattuabilità di fatto, al momento, della legge».

Ora, ritengo che le argomentazioni sviluppate dall'Ufficio della Cassazione prestino il fianco a più di un rilievo. In ragione, innanzitutto, dello schema di giudizio utilizzato dall'Ufficio centrale allo scopo di giungere alla sua scelta dispositiva.

Non va sottaciuto, infatti, che nonostante, in astratto, l'Ufficio avesse affermato, correttamente – come ho già rilevato⁷⁰ – che il parametro delle proprie valutazioni dovesse essere, anche nel caso di specie, l'art. 39 della legge di attuazione così come modificato dalla sent. n. 68 del 1978, in concreto, poi, esso è giunto alla sua decisione senza utilizzare il modello logico-argomentativo *ivi* indicato. Ovvero senza procedere ad alcun raffronto tra i principi ispiratori ricavabili dalla l. n. 86/2024 prima e dopo la sua profonda modifica intervenuta ad opera della sent. n. 192⁷¹.

⁶⁹ Del tutto conseguentemente, pertanto, l'Ufficio della Cassazione riformula il quesito originario («Volete voi che sia abrogata la legge 26 giugno 2024, n. 86, "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"») con l'aggiunta della frase «come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024».

⁷⁰ *Supra*, nel par. 5.1.

⁷¹ Coglie bene il punto A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *Federalismi.it*, n. 1 del 2025, VIII.

In altre parole: poco importa, alla luce dello schema di giudizio delineato nella sent. n. 68, rilevare che la legge Calderoli non è stata totalmente annullata oppure che il suo contenuto normativo residuo può formare oggetto di successivi interventi legislativi atti a individuare i tratti fondamentali dell'attuazione del regionalismo differenziato⁷². Quel che conta, invece – e che sarebbe stato quindi compito dell'Ufficio centrale effettuare – è procedere ad un'attenta valutazione sul carattere innovativo, o meno, delle modifiche apportate alla precedente versione della disciplina *de qua*. Se è vero, tra l'altro, che, proprio allo scopo di abrogare quella specifica versione le Regioni proponenti e i firmatari si erano mobilitati, a suo tempo, per promuovere una consultazione popolare. Si trattava, insomma, detto con maggior precisione, di ricavare i “principi ispiratori” della l. n. 86/2024, per poi confrontarli con quelli desumibili dalla stessa legge dopo l'intervento della Corte costituzionale, allo scopo di coglierne e soppesarne gli (eventuali) elementi di novità. Una ricognizione, insomma, non di carattere meramente quantitativo e tutta limitata alla legge Calderoli quale risultante dalle modifiche apportate dalla sent. n. 192 – così come effettuato dall'Ufficio della Cassazione – quanto piuttosto di natura qualitativa⁷³ e per di più relazionale. Tale, cioè, da porre a raffronto, tra loro, due distinti oggetti, ossia i principi ricavabili dalla vecchia e dalla nuova versione della disciplina ricompresa nella richiesta dei promotori.

⁷² Sull'influenza, poi, da attribuire, sotto il medesimo profilo, al fatto che la Corte costituzionale abbia adottato una sentenza interpretativa di rigetto riguardante la normativa sottoposta a *referendum* ho già trattato nel paragrafo che precede.

⁷³ Sotto questo profilo P. CARNEVALE, *Il rapporto*, cit., § 3.1, parla di «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 informativi. Quasi una sorta di non vigilata abduzione».

4.2.3. Decisione dell'Ufficio centrale e successiva pronuncia della Corte costituzionale

Oltre allo schema di giudizio appena esaminato critiche possono muoversi, alla pronuncia dell'Ufficio centrale, anche per quel concerne l'affermazione su cui lo stesso fonda la propria scelta dispositiva. Ossia, come s'è visto, l'asserita «permanenza di materia referendaria». Per cercare di motivare questa mia affermazione procedo dall'analisi delle argomentazioni sviluppate, al medesimo riguardo, dalla Corte costituzionale, nella sent. n. 10 del 2025.

La Consulta, infatti, chiamata a pronunciarsi, successivamente, sull'ammissibilità del quesito unificato concernente l'abrogazione totale della legge Calderoli che l'Ufficio non aveva bloccato, dopo aver evidenziato, in maniera accurata, tutti gli aspetti della disciplina in parola che erano stati colpiti da una declaratoria di incostituzionalità, ha rilevato, in senso contrario a quanto affermato dalla Cassazione, che la sent. n. 192 del 2024 aveva, in realtà, «eliminato gran parte del disposto normativo di cui alla legge n. 86», la quale risultava, pertanto, «incisa nella sua architettura essenziale»⁷⁴. Ne deriva, quindi, che, nel pensiero del Collegio, la richiesta *sub iudice* doveva ritenersi inammissibile. Giacché «quel che resta» della legge sottoposta a *referendum* risulta «di difficile individuazione», ossia «sostanzialmente non decifrabile»⁷⁵ e come tale, pertanto, non permette al quesito abrogativo di raggiungere quel livello di chiarezza⁷⁶, quanto al suo oggetto e quindi alla sua stessa finalità obiettiva, che sola permette al corpo referendario di esprimere la propria volontà in maniera non coartata e consapevole.

Ebbene, le argomentazioni sviluppate dalla Corte meritano, a mio avviso, consenso. Perché ritengo che la sent. n. 192 avesse già demolito (se non proprio rovesciato) l'impianto di fondo su cui si basava la legge Calderoli. E questo con riguardo, quanto meno, a tre aspetti essenziali: il ruolo del Parlamento all'interno dell'articolato *iter* tratteggiato dall'art. 116, comma 3, Cost., la procedura di definizione dei LEP e il trasferimento di «materie» anziché di «funzioni». Unito, in quest'ultimo caso, al fatto che la Corte, nella sua sentenza, si preoccupa di individuare materie che non sarebbero comunque trasferibili alle cure regionali in ragione dell'esigenza di tutelare l'unità nazionale. Sicché, se è vero che, come ha persuasivamente – e autenticamente, si potrebbe aggiungere – argomentato la Corte costituzionale, a seguito delle modifiche apportate dalla sent. n. 192 è addirittura difficile individuare l'esatto contenuto normativo della l. n. 86, la quale, per di più, risulta innovata, a seguito della sentenza in parola, «nella sua architettura essenziale»⁷⁷, ne discende, del tutto

⁷⁴ Testualmente Corte costituzionale, sent. n. 10 del 2025, punto 10.2 della motivazione in diritto.

⁷⁵ Quest'ultima espressione si legge nel punto 10.3 in diritto.

⁷⁶ La mancanza di chiarezza del quesito da rivolgere al corpo referendario era stata preconizzata, in dottrina, quale possibile causa di inammissibilità del *referendum* in parola da A. RUGGERI, *Dopo la pronuncia della Cassazione, il referendum "totale" sulla legge 86 del 2024 cambia pelle, convertendosi in ... parziale*, in *Diritti regionali*, n. 3 del 2024, 885; e da A. POGGI, *Il referendum*, cit., V. Per una posizione di segno contrario cfr. invece G. DE MINICO, *Il fil rouge*, cit., 148-150.

⁷⁷ Non condivido, pertanto, la tesi di chi critica la Corte sulla base del fatto che, anche dopo la sent. n. 192, una parte della legge Calderoli continuava ad esistere e come tale, pertanto, avrebbe potuto comunque formare oggetto di una consultazione popolare (così, ad esempio, E. SANTORELLI, *L'inammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata e il paternalismo costituzionale*, in *Consulta OnLine*, 7 aprile 2025, pp. 382-384), perché se questo è indiscutibile sul piano

conseguentemente, che non permangono più, della disciplina preesistente, i «principi ispiratori». Di modo che l'Ufficio centrale, in applicazione dello schema di giudizio delineato nella sent. n. 68 del 1978, avrebbe dovuto bloccare (e non far proseguire, come invece ha fatto) l'*iter* referendario di cui si discute⁷⁸.

In altre parole: la Consulta, nella sent. n. 10, ripercorre, in buona sostanza, le valutazioni sviluppate, in tema, dall'Ufficio della Cassazione e ne confuta, di fatto, le conclusioni⁷⁹. Anche se poi si guarda bene dal far risaltare l'esistenza di un contrasto tra i due organi di giurisdizione referendaria, dal momento che – si può presupporre – diversamente opinando, si sarebbe determinata la necessità di evidenziare i motivi che la conducevano, nel caso in esame, ad un radicale *revirement* rispetto al passato. A tal proposito, infatti, non va dimenticato che la giurisprudenza della Corte costituzionale è ferma da decenni a proclamare l'assoluta autonomia dell'Ufficio centrale nel valutare l'incidenza delle modifiche apportate alla normativa sottoposta a consultazione popolare al fine di decidere sulla “proseguibilità”, o meno, delle operazioni referendarie⁸⁰. Mentre risulta, viceversa, «preclus[a] alla Corte» ogni possibilità «di censurare il modo come l'Ufficio centrale esercita nel merito il potere decisorio» che è «ad esso attribuito in via definitiva ed esclusiva»⁸¹.

5. Alcune riflessioni conclusive (ovvero: per una diversa allocazione della competenza a giudicare sull'“abrogazione sufficiente” della normativa sottoposta a referendum).

In definitiva, pertanto, volendo tirare le fila dell'analisi che precede, si potrebbe concludere affermando che la stessa ci restituisce un quadro della più recente giurisprudenza dell'Ufficio centrale alquanto sconcertante. Tra sviste formali, contraddizioni, mancato dialogo coi propri precedenti⁸², questioni processuali affrontate

fattuale, su quello giuridico, invece, vigendo quanto stabilito nell'art. 39 della l. n. 352 così come modificato dalla sent. n. 68 del 1978, si deve ritenere che, venuti meno i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente, la consultazione popolare non può più essere celebrata. Né si può parlare, inoltre – e del tutto conseguentemente – di una lesione del diritto dei firmatari e dei promotori *ex art. 75 Cost.*, perché il testo normativo nei cui confronti, a suo tempo, sono state raccolte le sottoscrizioni necessarie per promuovere una consultazione popolare risulta, in questo caso, (sostanzialmente) eliminato, essendosi così pervenuti a risultati analoghi a quelli che si sarebbero verificati a seguito di una vittoria dei “sì”.

⁷⁸ Molto chiaramente, tra gli altri, nel medesimo senso, A. D'ANDREA, *La pilatesca*, cit., 2596.

⁷⁹ Cfr. ad esempio, in senso analogo, A. D'ANDREA, *La pilatesca*, cit., 2595, il quale parla della trasformazione del «controllo di ammissibilità in una sostanziale “revisione” dell'ordinanza dell'Ufficio»; nonché 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 *Consulta Online*, 3 marzo 2025, p. 286, il quale afferma che la Corte costituzionale, nella sent. n. 10 del 2025, «ha chiaramente censurato (ancorché con garbo)» l'operato dell'Ufficio centrale, rivolgendo, in tal modo, allo stesso, un «chiaro monito [...] a compiere fino in fondo quell'operazione di raffronto tra discipline [...] che la sentenza n. 68 del 1978 gli aveva raccomandato di effettuare, e che, [...] nel caso della legge Calderoli (e della sentenza n. 192 del 2024) sembra essere stata sostanzialmente omessa».

⁸⁰ Cfr. già, ad esempio, nel senso esplicitato nel testo, la sent. n. 30 del 1980, punto 4 del *Considerato in diritto* (nonché la successiva sent. n. 31).

⁸¹ Così Corte costituzionale, ord. n. 42 del 1983.

⁸² Fenomeno certamente non nuovo: cfr., in proposito, quanto osservavo nel mio *L'Ufficio centrale*, 496, ed *ivi* anche nota 119.

senza il necessario approfondimento e pronunce nel merito assai discutibili quel che ne esce, infatti, confermato⁸³ è il disinteresse, se non proprio il fastidio, con cui la Cassazione vive il riproporsi episodico di questa sua (eccentrica) competenza.

Concordo, poi, con chi rileva⁸⁴ che quel che emerge con maggior chiarezza dall'esame delle più recenti pronunce dell'Ufficio della Cassazione⁸⁵ è «l'esigenza di una rimeditazione complessiva [...] della sistemazione data al problema dello *ius superveniens* incidente sull'oggetto normativo di richieste di *referendum* abrogativo in corso». E a tal proposito ritengo, più in particolare, che il punto di partenza da cui procedere per una riflessione al riguardo sia interrogarsi sulla corretta collocazione del sindacato sulla perseguibilità delle operazioni referendarie quale tipo di giudizio logicamente inquadrabile tra le competenze proprie dell'Ufficio centrale o della Corte costituzionale. Come ho già evidenziato, infatti, in una precedente occasione⁸⁶ – e come conferma, peraltro, l'analisi svolta in precedenza – alcuni argomenti di vario genere e spessore depongono a favore di un trasferimento della competenza in parola rispetto all'attuale allocazione di funzioni⁸⁷. Ne ricordo, in estrema sintesi, tre, procedendo da quello che mi pare più significativo, per poi concludere con qualche riflessione di più ampio respiro.

a) La decisione che è attualmente affidata alle cure dell'Ufficio centrale circa la cessazione dell'*iter* referendario o il suo trasferimento sulla nuova disciplina viene adottata, se ben si considera, a conclusione di un giudizio che rappresenta una specie – se così posso esprimermi – di arbitrato (e che è quindi finalizzato al reciproco contemperamento) tra le ragioni dei firmatari e dei promotori dell'iniziativa abrogativa, da un lato, e le ragioni del Parlamento – o, più in generale, del potere legislativo – dall'altro⁸⁸. Sicché, trattandosi di decidere in ordine ad un rapporto che è di indubbio rilievo costituzionale, e che anzi si risolve in una sorta di ponderazione tra gli istituti ed i valori tipici della democrazia diretta rispetto a quelli propri della democrazia rappresentativa, riguardando, quindi, in ultima analisi, nientemeno che una degli architravi su cui poggia l'intero edificio costituzionale, è

⁸³ Cfr. infatti, al riguardo, le conclusioni cui giungevo, nel mio volume del 2000, spec. 494 ss.; nonché, più di recente, in R. PINARDI, *L'iter referendario costituzionale: funzioni e ruolo dell'Ufficio centrale per il referendum*, in *Federalismi - Focus Fonti* n. 2 del 2016, 30-31.

⁸⁴ P. CARNEVALE, *Il rapporto*, cit., § 4.

⁸⁵ Nonché si impone in ragione, per un verso, della constatazione della ripresa dell'iniziativa referendaria, forse favorita dall'introduzione della sottoscrizione digitale; e, per l'altro del «clima di crescente conflittualità politica idoneo a favorire la strategia della duplice aggressione alla legge» (referendaria e tramite impugnazione davanti alla Consulta) (così, ancora, P. CARNEVALE, *op. loc. ult cit.*).

⁸⁶ Il riferimento è a R. PINARDI, *Il giudizio sulla perseguibilità dell'iter referendario tra Ufficio centrale per il referendum e Corte costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Francesco Gabriele*, II, Cacucci, Bari, 2016, cit., spec. 813 ss. (ma v. già, *in nuce*, L'Ufficio centrale, cit., 479 ss.) a cui rinvio, sin d'ora, per ulteriori riflessioni e citazioni bibliografiche o giurisprudenziali.

⁸⁷ Quanto, poi, al metodo da utilizzare per realizzare il trasferimento in parola, va precisato che lo stesso potrebbe avvenire, in linea di principio, sia attraverso la via maestra (ma a mio avviso non giuridicamente necessitata) dell'adozione di una fonte di rango costituzionale; sia attraverso una modifica, in tal senso, della l. n. 352 del 1970; sia attraverso un nuovo intervento “manipolativo” – e nello specifico “sostitutivo” – che venga posto in essere, dai giudici della Consulta, sul testo dell'art. 39 della medesima legge: ne discuto, in maniera più distesa, in R. PINARDI, *Il giudizio*, cit., 817-819, prendendo alla fine posizione per la seconda delle soluzioni indicate.

⁸⁸ Sui caratteri complessivi e sulle singole peculiarità del sindacato che l'Ufficio centrale svolge ai sensi dello schema di giudizio delineato dalla Consulta nella sent. n. 68 del 1978 mi sia permesso rinviare, *amplius*, a R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., spec. 280 ss.

evidente, a me pare, che il relativo sindacato meglio si attaglia al ruolo che la Carta assegna all'organo di giustizia costituzionale.

b) Non va sottaciuto, inoltre, che il giudizio sull'«abrogazione sufficiente»⁸⁹ della normativa sottoposta a consultazione popolare, per come è stato tratteggiato nella sent. n. 68 del 1978, non consiste nel semplice accertamento della permanenza in vigore, o meno, della legge abroganda⁹⁰, ma si appunta, piuttosto, sul carattere “sostanzialmente” innovativo dell'intervento posto in essere dagli organi legislativi o dalla Corte costituzionale. E dunque, in qualche misura, sulla “qualità” di tale intervento. Ma ciò esula, ritengo, dallo strumentario tipico che è a disposizione dell'Ufficio centrale, il quale privilegia, infatti, per la sua stessa collocazione e la composizione dell'organo⁹¹, verifiche e ragionamenti di ordine formale. Di modo che, anche per questa ragione, credo che la Corte darebbe più solide garanzie di un controllo adeguato alle peculiarità del giudizio da svolgere, in conformità, del resto, ad una convinzione «molto diffusa»⁹² che emerse nel corso del dibattito che accompagnò l'approvazione della l. cost. n. 1 del 1953⁹³, circa l'«inadeguatezza – essenzialmente culturale – della magistratura ordinaria ad esercitare controlli più delicati di quello di mera regolarità».

c) In terzo luogo, per chiudere il cerchio e tornare, pertanto, al caso esaminato nelle pagine precedenti, vorrei evidenziare che nessuno meglio della Corte costituzionale può giudicare in tutte quelle ipotesi in cui (non tanto o non solo l'annullamento *tout court*, quanto piuttosto) la modifica della normativa sottoposta al vaglio popolare venga a dipendere, così come è avvenuto per la l. n. 86 del 2024, da una pronuncia adottata dalla stessa Consulta.

Questa opinione, del resto, trova piena conferma, *a contrario*, se si procede all'analisi delle (non rare, tra l'altro)⁹⁴ decisioni che sono state adottate, dall'Ufficio centrale, in simili

⁸⁹ Per utilizzare la definizione coniata da C. MEZZANOTTE, *Procedimento di referendum e innovazioni legislative sopravvenute*, in *Giur. cost.*, 1978, I, 732.

⁹⁰ Come ricavabile, invece, dall'originaria versione dell'art. 39 della l. n. 352/1970.

⁹¹ Cfr. ad esempio, in tema, le riflessioni sviluppate da A. PIZZORUSSO, *I controlli di ammissibilità del referendum*, in *Quad. cost.*, 1985, 273 ss., il quale evidenzia, tra l'altro, che la «generale inadeguatezza dell'Ufficio centrale ad esercitare il suo controllo su quegli aspetti in cui esso implica valutazioni di ordine politico-costituzionale» risulta «coerente con le conclusioni cui si è autorevolmente pervenuti, a conclusione di un'indagine comparatistica condotta in una prospettiva più generale, circa la scarsa attitudine delle corti di cassazione di tipo francese ... ad esercitare funzioni dotate di rilevanza politico-costituzionale come quelle che sono frequentemente assunte dalle “corti supreme” nell'ambito degli ordinamenti anglosassoni» (così A. PIZZORUSSO, *I controlli*, cit., p. 276, richiamandosi, espressamente, ai risultati raggiunti dall'analisi svolta da P. BELLET - A. TUNC, *La Cour judiciaire suprême. Une enquête comparative*, Paris, Economica, 1978).

⁹² Come rileva M. LUCIANI, *Commento*, cit., 193, a cui appartiene anche la frase riportata, di seguito, nel testo.

⁹³ Con la quale, com'è noto, si assegnò alla Consulta il compito di giudicare sull'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo.

⁹⁴ Se è vero che nel corso di una mia precedente indagine (il riferimento è a *Esiti*, cit., *passim*) ero arrivato a contare sedici decisioni con cui la Corte aveva inciso, in vario modo e misura, su disposizioni sottoposte a referendum abrogativo. E a queste, in relazione al periodo successivo, vanno aggiunte – salvo errori od omissioni – altre cinque pronunce, e cioè, oltre alla più volte richiamata sent. n. 192 del 2024, le sentt. nn. 194 del 2028, 150 del 2020, 22 e 128 del 2024, tutte incidenti sulla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 23 del 2025, oggetto di una richiesta giudicata legittima, dall'Ufficio centrale, con l'ord. n. 1 del 12 dicembre del 2024 (secondo la numerazione indicata a nota 3) ed ammissibile, successivamente, dalla Corte costituzionale, con la sent. n. 12 del 2025. Alla luce del quadro così sintetizzato, non è corretto, pertanto, affermare (come fa invece A. POGGI, *Il referendum*, cit., IV) che, nel caso delle richieste concernenti la legge Calderoli, la Cassazione «per la prima volta si è trovata a giudicare la legittimità di un quesito a valle di una sentenza della Corte costituzionale (e non di un intervento del Parlamento)».

frangenti⁹⁵. Tale giurisprudenza, infatti, si dimostra – a dir poco – insoddisfacente, ossia non soltanto priva di una visione sistematica (o quanto meno organica) se valutata nel suo complesso, ma anche fortemente ondivaga, se non addirittura, in relazione a talune fattispecie di giudizio, apertamente contraddittoria⁹⁶. Non sempre, poi, nel merito, l'Ufficio della Cassazione riesce a cogliere l'effettiva incidenza del *dictum* della Corte sulla vigenza della disciplina ricompresa nella richiesta dei promotori. Come dimostra, mi pare, in maniera esemplare, proprio la vicenda concernente i *referendum* sulla legge Calderoli.

Vorrei aggiungere, per concludere, qualche sintetica riflessione in merito alla genesi della competenza in parola, allo scopo di avvalorare sotto una diversa prospettiva l'opportunità della riforma prospettata.

La competenza a sindacare sull'“abrogazione sufficiente” della normativa sottoposta a consultazione popolare fu attribuita, com'è risaputo, all'Ufficio della Cassazione, con la più volte evocata sent. n. 68 del 1978, al termine di una vicenda giurisprudenziale tanto lunga quanto travagliata⁹⁷.

Ricordo, infatti, che, in quel frangente, la Corte si trovava ad affrontare un problema di non facile quadratura complessiva, consistente, per un verso, nella necessità di escludere l'esistenza di «una sorta di potere di veto sul *referendum* in capo alla maggioranza parlamentare»⁹⁸, dovendo preconstituirsì, quindi, a tale scopo, un nuovo parametro di giudizio che le consentisse di decidere, a favore dei promotori, quel conflitto tra poteri che la stessa Consulta aveva già ritenuto ammissibile con l'ord. n. 17 del medesimo anno⁹⁹; e per l'altro, del tutto conseguentemente, nell'esigenza di individuare una disposizione della l. n. 352/1970 che fosse utilizzabile, a tal fine, già nell'immediato, ossia mediante una sua modifica operata attraverso il subitaneo ricorso ai propri poteri di carattere “manipolativo”.

La scelta cadde, inevitabilmente, sull'art. 39 della legge in parola. Giacché quella era l'unica disposizione contenuta nella legge del '70 che riguardasse, in un modo o nell'altro, l'ipotesi di una modifica *in itinere* della normativa sottoposta a *referendum*. Ma se in tal modo la Consulta riusciva a risolvere il suo problema contingente, essa poneva altresì le basi per un mutamento profondo del ruolo assegnato all'Ufficio della Cassazione, nella misura in cui, con la pronuncia in oggetto, si assegnava a tale Ufficio la competenza a svolgere una serie di valutazioni che risultavano:

in primo luogo, del tutto nuove¹⁰⁰, in quanto completamente estranee alla logica complessiva che aveva indotto il legislatore di attuazione ad assegnare all'Ufficio centrale quel compito, quasi notarile, che poteva desumersi dall'originaria versione dell'art. 39 l. ref.,

⁹⁵ Per un'indagine del genere, da cui discendono le conclusioni riportate, di seguito, nel testo, mi sia permesso rinviare a R. PINARDI, *Esiti*, cit., *passim*.

⁹⁶ Ne abbiamo visto, del resto, un esempio, *supra*, nel corso del par. 5.2.1, a proposito dell'incidenza sulla decisione se bloccare, o meno, le operazioni referendarie a seguito dell'adozione di sentenze interpretative di rigetto.

⁹⁷ Ne ricostruisco dettagliatamente le fasi in R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 266 ss.

⁹⁸ Così C. MEZZANOTTE, *Procedimento*, cit., 733.

⁹⁹ Ciò che avvenne, in effetti, con la pronuncia immediatamente successiva alla sent. n. 68, ossia la sent. n. 69 del 1978.

¹⁰⁰ Fu Vezio Crisafulli (in *Nota* a prima lettura della sent. n. 68 del 1978, in *Giur. cost.*, 1978, I, 580 ss.), ad osservare, per primo, come la Corte, con la sent. n. 68 del 1978, avesse creato una nuova funzione, attribuendola contestualmente alla competenza dell'Ufficio centrale.

cioè prendere semplicemente atto dell'intervenuta eliminazione delle disposizioni su cui verte il *referendum* e dichiarare, del tutto conseguentemente, «che le operazioni relative non hanno più corso»;

in secondo luogo, relevantissime e assai delicate, nella misura in cui valutazioni del genere facevano, di fatto, dell'Ufficio della Cassazione l'interlocutore primo e diretto dei firmatari e dei promotori al posto degli organi legislativi. Tanto che giustamente si disse che attraverso la manipolazione dell'art. 39 la Corte era pervenuta «ad una separazione quasi fisica tra promotori e firmatari da un lato e organi rappresentativi dall'altro, frapponendo ad essi l'intervento istituzionalizzato dell'Ufficio centrale»¹⁰¹.

Non è affatto casuale, pertanto, in quest'ottica, se già nella parte finale della sent. n. 68 del 1978 la Corte avvertì l'esigenza di porre in rilievo che dalla sua decisione sarebbero potuti derivare «inconvenienti e difficoltà applicative» che avrebbero dovuto indurre il legislatore a «*precisare*» o a «*riconsiderare i ruoli e le funzioni degli organi competenti ad intervenire nel corso delle procedure referendarie*»¹⁰². Laddove evidente mi pare la preoccupazione per la nuova posizione che veniva ad assumere l'Ufficio centrale per il *referendum* proprio a seguito dell'«audace» modifica dell'art. 39 cit.¹⁰³ che veniva contestualmente operata.

In seguito, tuttavia, la mancata risposta del decisore politico all'invito formulato dalla Corte costituzionale, unito, peraltro, al fermo rifiuto, da parte di quest'ultima, di entrare nel merito dei conflitti di attribuzione sollevati, dai promotori, allo scopo di contestare una (asserita) «cattiva» applicazione dei criteri utilizzati, in casi del genere, dall'Ufficio centrale¹⁰⁴, hanno fatto sì che lo stesso divenisse non soltanto l'organo competente, ma anche l'unico *dominus* (incontrastato e incontrollato) di qualsivoglia valutazione attinente alla perseguibilità delle operazioni referendarie. Mentre, d'altra parte, sempre più frequente è divenuto il fenomeno di modifiche legislative o giurisprudenziali della normativa sottoposta a consultazione popolare e con esso le occasioni di intervento da parte dei magistrati della Cassazione.

Tutto ha congiurato, quindi, ad accentuare – e non a mitigare – alcune perplessità che già discendevano dalla scelta, peraltro obbligata in quel frangente, che venne effettuata, dalla Corte, con la sent. n. 68. Sicché la riforma proposta otterrebbe il triplice risultato di venir incontro all'auspicio avanzato, in quella sede, dalla Consulta, senza sconfessare, ma anzi recuperando l'originaria logica che ispirava la legge di attuazione, e di porre, infine, le basi per un controllo, in materia, che risulti più adeguato rispetto allo spessore (tutto costituzionale) delle istanze da contemperare.

¹⁰¹ In termini C. MEZZANOTTE, *Procedimento*, cit., 732.

¹⁰² Così Corte costituzionale, sent. n. 68 del 1978, punto 4 del *Considerato in diritto* (corsivo non testuale)

¹⁰³ Di «un caso estremo di pronuncia “additiva”» parlò immediatamente V. CRISAFULLI, *Nota*, cit., 580.

¹⁰⁴ In tema cfr., volendo, R. PINARDI, *Una «zona d'ombra» nel conflitto tra poteri: il giudizio sulle pronunce adottate dall'Ufficio centrale per il referendum*, in ID. (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del Seminario di Modena svoltosi il 13 ottobre 2006*, Torino, Giappichelli, 209 ss.