

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 7 febbraio 2025, n. 10; Pres. Amoroso – Est. D’Alberti – Ric. Regioni Campania, Emilia-Romagna, Puglia, Toscana e Sardegna e Comitato promotore del referendum.

Referendum abrogativo – Autonomia differenziata – Legge Calderoli – Corte costituzionale – Ammissibilità – Livelli essenziali di prestazione (LEP) – Art. 116 Cost.

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il referendum abrogativo totale sulla l. 26 giugno 2024, n. 86 (“legge Calderoli”), a seguito delle profonde modifiche introdotte dalla sent. n. 192/2024. Il quesito referendario, pur formalmente chiaro, è stato ritenuto sostanzialmente indecifrabile e tale da non consentire un voto libero e consapevole.

L'autonomia differenziata di nuovo alla prova della Corte costituzionale: la sent. n. 10/2025

Leonardo Pasqui

Assegnista di ricerca di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università di Bologna

SOMMARIO: 1. Il referendum sull'autonomia differenziata e la legge Calderoli. – 2. La sentenza 192/2024: lo spartiacque della giurisprudenza costituzionale. – 3. Il *nucleo normativo* residuo: l'ordinanza dell'Ufficio Centrale per il Referendum. – 4. *Un oggetto sostanzialmente non decifrabile*. La sentenza 10/2025 della Corte costituzionale. – 5. Referendum e autonomia differenziata: un'occasione mancata per parlare di coesione territoriale?

Sinossi: Il contributo analizza la sent. n. 10/2025 della Corte costituzionale, che ha dichiarato inammissibile il referendum abrogativo sulla l. n. 86/2024 in materia di autonomia differenziata. A seguito dell'intervento della stessa Corte nella sent. n. 192/2024, i giudici hanno escluso la possibilità di indire una consultazione popolare per mancanza di chiarezza dell'oggetto referendario, nonostante l'ordinanza in questo senso dell'Ufficio centrale per il Referendum della Corte di cassazione.

Abstract: The article examines Constitutional Court judgment n. 10/2025, which declared inadmissible the abrogative referendum on Law n. 86/2024 concerning differentiated regional autonomy. Following its earlier decision n. 192/2024, the Court held that a popular vote could not be called due to the lack of clarity of the referendum question, notwithstanding the order issued to that effect by the Central Office for the Referendum of the Court of Cassation.

1. Il referendum sull'autonomia differenziata e la legge Calderoli

Il 7 febbraio 2025 la Corte costituzionale si è espressa, con la sentenza n. 10/2025, in merito alla richiesta di referendum abrogativo totale sulla l. n. 86/2024, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario", dichiarandone l'inammissibilità.

La proposta di referendum era stata portata avanti, parallelamente, *ex art.* 75 Cost.¹, da cinque consigli regionali, Campania, Emilia-Romagna, Puglia, Toscana e dalla Regione autonoma Sardegna, e da un Comitato promotore che aveva raccolto 500.000 firme dei cittadini².

La l. n. 86/2024, detta anche legge Calderoli, rappresenta il tentativo del legislatore di delineare una normativa quadro³, soprattutto a livello procedurale⁴, in materia di intese tra Stato e Regioni che facciano richiesta di maggiore autonomia su determinate materie, come previsto dall'art. 116, comma 3, della Costituzione⁵.

Tuttavia, oltre a disciplinare gli aspetti procedurali riguardanti l'*iter* di approvazione delle intese tra Stato e Regioni, la legge prevede espressamente tra le sue finalità, la rimozione delle discriminazioni territoriali e delle differenziazioni nelle possibilità di accesso ai servizi⁶. A tal fine, si prevede che relativamente ad ambiti di materie concernenti i diritti civili e sociali, la maggiore autonomia può essere accordata solo successivamente alla determinazione dei livelli essenziali di prestazione (LEP). Quest'ultimi indicano «la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e

¹ L'art. 75, comma 1, Cost. prevede, infatti, che sia «indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali».

² Le firme effettivamente raccolte sono state 1.291.488, come riportato dall'Ufficio Centrale per il Referendum nell'ordinanza 13/2024.

³ Per un commento alla legge si veda, *ex multis*, AZZARITI, *Osservazioni sul disegno di legge Calderoli di attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Democrazia e Diritto*, 2023, 1, 17-22; TARLI BARBIERI, «Il passaggio dall'*idea al fatto* è sempre penoso». *L'autonomia differenziata tra mito e realtà*, in *Diritti Regionali*, 2024, 1, 81-112; CHESSA, *In tema di «autonomia differenziata»: sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, in *Astrid Rassegna*, 2023, 5, 1 ss.; CORTESE, *Il regionalismo differenziato: sì, ma non così*, in *Il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 2024, 3, 68-74; MORRONE, *Lo stato delle Regioni nella legislazione*, in *Le Regioni*, 2024, 1, 13-72.

⁴ Cfr. SORPRESA, *Il principio di sussidiarietà nella distribuzione delle funzioni ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. (a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024)*, in *Italian Papers on Federalism*, 2025, 1, 204-219.

⁵ Nello specifico, l'articolo prevede che: «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

⁶ Cfr. l. n. 86/2024, art. 1, comma 1.

per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali»⁷.

Per la loro definizione, centrale è stato il ruolo anche del Comitato (CLEP) istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri⁸, presieduto dal prof. Sabino Cassese e composto da esperti con differenti competenze. Nello specifico, il CLEP ha cercato di individuare i possibili LEP nelle diverse materie, analizzando anche le legislazioni e le pronunce della Corte costituzionale in tali ambiti. A questo proposito, è utile sottolineare come sia nella Relazione finale del CLEP sia poi nella legge Calderoli, si proponga una distinzione tra materie LEP e materie no-LEP, prevedendo che, nel caso delle seconde, il trasferimento delle funzioni potesse essere effettuato «secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge»⁹, senza dunque aspettare che vengano definiti a livello normativo dei LEP specifici, delineando, quindi, un *iter* più rapido rispetto alle cosiddette materie LEP.

L'impostazione generale della normativa è stata tuttavia oggetto di critiche, evidenziate sia dalla dottrina sia dal Comitato promotore per il referendum, presieduto dal prof. Giovanni Maria Flick. In particolare, una delle criticità evidenziate riguardava il modello di regionalismo promosso che, secondo i critici, era competitivo e disgregativo¹⁰ e rischiava, quindi, di mettere in crisi l'unità giuridica ed economica dello Stato, provocando significativi strappi istituzionali, soprattutto tra il nord e il sud del Paese¹¹.

In questo senso, la frammentazione normativa, insita nella stessa autonomia differenziata, potrebbe determinare maggiori disuguaglianze tra territori sul piano socioeconomico, come messo in evidenza anche dalle parti sociali in sede di audizione parlamentare¹². In

⁷ Ivi, art. 1, comma 2.

⁸ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2023.

⁹ Cfr. l. n. 86/2024, art. 4, comma 2. Nel Rapporto consegnato il 30/10/2023 dal Comitato (consultabile a questo link) si afferma come quest'ultimo ritenga possibile escludere dalle materie LEP «attività amministrative e/o principi e/o istituti che, pur riguardando anche diritti civili o sociali, hanno le seguenti caratteristiche: (i) non si traducono in prestazioni a favore dei cittadini, né direttamente, né indirettamente; (ii) sono gestite e/o vigilate e/o affidate dallo Stato, in applicazione del principio di sussidiarietà verticale, e non presentano possibilità di differenziazione alcuna nel territorio della Repubblica, perché esistono in proposito vincoli costituzionali e/o derivanti dall'ordinamento UE e/o derivanti dalla CEDU, configurandosi alternativamente a seconda dei casi: a) libertà fondamentali; b) sistemi di gestione di servizio pubblico necessariamente centralizzati a livello statale; c) attività di regolazione che sono già di competenza di autorità amministrative indipendenti; in tutti e tre i casi attività e funzioni che non sono suscettibili di essere differenziate a livello regionale e che pertanto sono estranee ad una ricognizione di LEP funzionale all'attuazione dell'art. 116 comma 3» (pp. 75-76).

¹⁰ Sul punto, si veda l'intervento di Pezzini, in AA.VV., *L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata. Atti del convegno*, Atti del convegno presso la Sapienza-Università di Roma, 14 novembre 2024, 10.

¹¹ In questo senso, VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, 2023. In senso parzialmente diverso cfr. CERRUTI, *L'istituto della perequazione nell'incidentato cammino verso la differenziazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2025, 1, 83-98.

¹² Le criticità delle parti sociali rispetto all'autonomia differenziata possono essere approfondite nel documento approvato, lo scorso 11 giugno 2025, dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, al termine dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e consultabile al seguente link.

particolare, il timore dei promotori del referendum era che questa differenziazione così ampia sul piano istituzionale, potesse minare la solidarietà interterritoriale. Infatti, il nuovo ordinamento uscente dalla riforma prevedrebbe una nuova tipologia di enti regioni: infatti, oltre alle Regioni a statuto ordinario e alle Regioni a statuto speciale, troverebbero spazio le Regioni a statuto ordinario ma dotate di autonomia differenziata.

Sulla legge Calderoli, tuttavia, prima che si potesse esprimere il corpo elettorale è giunta la sentenza n. 192/2024, che non solo ha cambiato profondamente l'impianto normativo, ma ha influenzato direttamente la sentenza di ammissibilità del referendum, oggetto di questo lavoro.

2. La sentenza 192/2024: lo spartiacque della giurisprudenza costituzionale

La sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, già ampiamente commentata dalla dottrina¹³, è stata una decisione molto significativa per gli argomenti oggetto di discussione, in quanto la Corte non si è limitata ad intervenire sulle fondamenta della l. n. 86/2024, ma ha dato, più in generale, una nuova forma al dibattito intorno all'autonomia differenziata. Ciò è dipeso anche dalla grandezza della decisione che si è composta da più di 100 pagine, che dettagliano 14 dichiarazioni di incostituzionalità, 4 rilevanti interpretative di rigetto oltre a numerose altre dichiarazioni di infondatezza o inammissibilità.

Prima di entrare nel merito delle disposizioni della legge Calderoli, è opportuno richiamare le considerazioni operate in via preliminare dalla Corte costituzionale circa la necessità di tutela dell'ordinamento repubblicano nel suo complesso.

I giudici, infatti, hanno ribadito la centralità dell'unità dell'ordinamento tanto a livello giuridico quanto economico. In questo senso, la Corte ha voluto mettere in luce i rischi disgregativi che l'autonomia differenziata può determinare e contro i quali è necessario trovare «un ragionevole equilibrio che permetta di ottenere, attraverso un'adeguata allocazione delle funzioni e idonei meccanismi correttivi delle disparità, i vantaggi dell'autonomia territoriale senza pagare un prezzo elevato in termini di diseguaglianze»¹⁴. A questo proposito, è bene ricordare come già oggi i divari regionali in Italia e in Europa, dal punto di vista sia economico sia dei servizi, presenta una situazione particolarmente complessa, che non segue più, o non solo, la traiettoria nord-sud, ma contempla al suo interno anche nuove spazialità, come alcune zone del nord-ovest o le aree interne, specialmente quelle

¹³ Sul punto si veda, *ex multis*, il fascicolo dedicato alla sentenza da *Istituzioni del federalismo*: AA.Vv., *Il regionalismo dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, 2025, 1; BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid Rassegna*, 2024, 18, 1 ss.; MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia insieme*, 28 gennaio 2025.

¹⁴ C. cost., 3 dicembre 2024, n. 192, punto 4.2.2.

che si trovano lungo la dorsale appenninica e che mostrano le crescenti disparità tra le aree urbane e quelle rurali¹⁵.

Le differenze esistenti sul piano spaziale all'interno dello Stato trovano limite e moderazione nell'intervento statale che, grazie a istanze unitarie, cerca di garantire, quantomeno come tensione ideale, pari condizioni e pari opportunità a tutti i cittadini e le cittadine sul territorio nazionale.

Ribadita questa cornice, la Corte è intervenuta su alcune disposizioni della legge Calderoli, per farle rientrare all'interno del quadro costituzionale tracciato.

In primo luogo, i giudici hanno censurato quelle norme che prevedevano la possibilità di trasferire dallo Stato alle Regioni intere materie. Quest'ultime, tuttavia, possono contemplare al proprio interno numerose e diverse funzioni, alcune delle quali includono istanze unitarie; pertanto, la Corte ha definito come possibile, alle Regioni che ne facciano richiesta, solo il trasferimento di specifiche funzioni, che devono essere delineate, specificate e giustificate. A questo proposito, infatti, la Corte ha ribadito la centralità del principio di sussidiarietà nella ripartizione delle competenze e delle funzioni, le quali devono essere esercitate dagli enti più vicini ai cittadini, quando ciò consenta una gestione più efficiente rispetto allo Stato centrale.

Pertanto, un trasferimento di nuove funzioni può avvenire solo laddove questo sia motivato adeguatamente, preceduto da un'apposita istruttoria, chiarificando come la Regione possa risultare più efficiente, rispetto a quella specifica funzione, rispetto a quanto fatto dallo Stato¹⁶.

Per questa ragione, si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, dell'art. 2, comma 1 e dell'art. 2, comma 2.

In secondo luogo, la Corte è poi intervenuta sull'assetto dei LEP, così come previsti e normati dalla l. n. 86/2024.

A questo proposito, sempre in relazione alla distinzione tra materie e funzioni, i giudici hanno evidenziato come la differenziazione tra materie LEP e non-LEP possa risultare fuorviante, poiché anche all'interno delle seconde possono emergere funzioni che incidono direttamente sui diritti civili e sociali¹⁷. Pertanto, anche in questo caso sarà necessario prevedere dei LEP per quelle specifiche funzioni, prima del loro trasferimento alla Regione richiedente. La Corte ha poi evidenziato le difficoltà tecniche di trasferibilità di funzioni rientranti in quelle materie che sono regolate anche dal diritto europeo e che, per questa ragione, difficilmente potranno essere trasferite. Esempi in questo senso vengono fatti dai giudici

¹⁵ Sul punto cfr. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Giappichelli, 2018 e sia consentito anche il riferimento a PASQUI, *Le disuguaglianze territoriali europee. Criticità e prospettive dell'intervento pubblico nei prossimi anni*, in MARTELLI, GOLINO, *Un modello sociale europeo? Itinerari dei diritti di welfare tra dimensione europea e nazionale*, FrancoAngeli, 2023, 201-216.

¹⁶ Cfr. DONATO, *Le cancellature della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata: dalla monade al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2025, 1, 37 ss.

¹⁷ C. cost., 3 dicembre 2024, n. 192, punto 15.2.

richiamando l'energia, il commercio con l'estero o la tutela dell'ambiente, solo per citarne alcuni¹⁸. Anche in questi casi, dunque, ciò che si potrà fare sarà trasferire solo alcune specifiche funzioni, motivando adeguatamente la richiesta di trasferimento al livello regionale. Sempre riguardo ai LEP, la Corte ha sottolineato positivamente come questi vengano giustamente collocati dal legislatore all'interno di un più ampio bilanciamento che tiene insieme i principi di uguaglianza e di autonomia: ciò avviene proprio perché la loro determinazione «rappresenta il necessario contrappeso della differenziazione, una “rete di protezione” che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale»¹⁹. In questo senso, i giudici mettono in evidenza come la definizione di livelli essenziali non rimandi ad una necessità di uniformità dell'ordinamento, ma di uguaglianza. In altre parole, i LEP non sono necessari per garantire regole uguali sul territorio nazionale, bensì sono strumenti indispensabili per garantire un livello sufficiente di coesione sociale, tale da evitare che disuguaglianze regionali troppo profonde producano effetti disgregativi. Una volta costruita la “rete di protezione” è possibile, secondo i giudici, ammettere forme di autonomia più estese e significative.

La Corte, tuttavia, ha censurato le modalità con cui la l. n. 86/2024 ha previsto sia la definizione dei LEP, tramite delega legislativa al governo (art. 3, comma 1), sia l'aggiornamento degli stessi che avveniva con approvazione di un decreto del Presidente del Consiglio (art. 3, comma 7).

In primo luogo, infatti, è stato rilevato come la legge non fissasse principi e criteri direttivi propri, ma si limitasse a rinviare a decreti legislativi che dovevano basarsi sulle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 791-801-*bis*, della l. n. 197/2022. Quest'ultimo, tuttavia, aveva carattere prevalentemente organizzativo e procedurale, senza fornire al Governo una cornice di indirizzo sostanziale. Tale mancanza determinava una sostanziale libertà dell'esecutivo nella definizione dei LEP, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 76 della Costituzione.

Per questa ragione, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, della l. n. 86/2024, rilevando come il vizio comportasse anche una lesione delle competenze regionali, dato che i LEP incidono su numerose materie di loro spettanza²⁰.

Allo stesso modo, è stata dichiarata illegittima la previsione dell'art. 3, comma 7, che disponeva come l'aggiornamento dei LEP passasse esclusivamente da un decreto del Presidente del Consiglio (d.p.c.m.). La norma si pone in contrasto con la gerarchia delle fonti, dal momento che pone sullo stesso piano una norma di rango primario (i decreti legislativi), con i d.p.c.m. che sono norme di rango secondario²¹.

¹⁸ Cfr. C. cost., 3 dicembre 2024, n. 192, punto 4.4.

¹⁹ C. cost., 3 dicembre 2024, n. 192, punto 14.1.

²⁰ In via consequenziale, è stata dichiarata l'incostituzionalità anche dei commi da 791 a 801-*bis* della l. n. 197/2022, ai quali la l. n. 86/2024 rinviava, in particolare per la procedura di determinazione dei LEP tramite d.p.c.m.

²¹ La Corte in particolare sostiene che «l'art. 3, comma 7, prevede che questi futuri decreti legislativi possano essere succes-

Collegato a questi due ultimi rilievi della Corte, è rilevante notare come, nella sentenza n. 192/2024, i giudici costituzionali abbiano sottolineato a più riprese la centralità del Parlamento nel decidere in materia di autonomia. In proposito, è stato affermato come la valutazione sulle intese tra Stato e Regioni non possa essere meramente di ratifica, ma le Camere, rappresentanti dell'unità del popolo italiano²², hanno il diritto di poter intervenire anche emendando le intese. Ciò perché il Parlamento non può essere considerato meramente come un soggetto "spettatore", bensì, in particolare su una materia delicata, come quella dell'autonomia mantiene sempre intatto il proprio potere legislativo²³.

La Corte costituzionale è, dunque, intervenuta in modo profondo sulla l. n. 86/2024, dichiarando l'incostituzionalità di alcune disposizioni, salvandone altre, anche tramite una lettura costituzionalmente orientata, ridefinendo così il ruolo giocato dall'autonomia differenziata all'interno dell'ordinamento giuridico italiano.

Tuttavia, proprio questo intervento così significativo della Corte ha posto la questione se fosse ancora possibile celebrare un referendum su una legge che era stata, per molti versi, svuotata della propria architettura originale.

3. Il nucleo normativo residuo: l'ordinanza dell'Ufficio Centrale per il Referendum

Il quesito con cui abbiamo concluso il paragrafo precedente è quello che è stato oggetto della decisione dell'Ufficio Centrale per il Referendum (UCR) della Corte di cassazione. Infatti, dopo aver riunito i due referendum proposti dai Consigli regionali (abrogativo totale il primo, abrogativo parziale, il secondo) e quello proposto dai 500.000 elettori in un unico caso, la Cassazione ha dovuto decidere se fosse ancora possibile procedere col referendum, a seguito della sentenza n. 192/2024. Infatti, la l. n. 352/1970, così modificata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 68/1978, prevede che l'Ufficio Centrale per il Referendum debba valutare se eventuali interventi successivi sulla legge, sia a livello nor-

sivamente modificati con un atto sub-legislativo, cioè con un d.P.C.m. Tale meccanismo risulta intrinsecamente contraddittorio e dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti. Esso si distingue da quello della delegificazione (come notato nel parere del Comitato per la legislazione, che ha chiesto alla Commissione di merito della Camera di valutare l'opportunità di una riformulazione della disposizione) per un profilo essenziale: mentre l'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), prevede che la legge di delegificazione disponga l'abrogazione di norme legislative previgenti, a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento di delegificazione, la norma in esame prevede la modifica di un atto legislativo futuro ad opera di un atto sostanzialmente regolamentare (il d.P.C.m.). L'art. 3, comma 7, non può disporre della forza dei decreti legislativi di determinazione dei LEP, perché essi ancora non esistono. Dunque, la norma impugnata configura il d.P.C.m. come una fonte primaria, essendo esso abilitato a modificare un decreto legislativo per forza propria».

²² Cfr. CARUSO, *Al servizio dell'unità. Perché le Regioni possono disciplinare (con limiti) l'aiuto al suicidio*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2024, 1, 5.

²³ C. cost., 3 dicembre 2024, n. 192, punto 11.2. Sul punto, vedi anche DONATO, *Le cancellature della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata*, cit., 59 ss.

mativo sia giurisprudenziale, possano modificare l'oggetto del referendum²⁴. In particolare, in caso di referendum abrogativo totale, l'Ufficio ha il compito di verificare se sono mutati i principi generali ispiratori della legge; al contrario, nel caso di referendum abrogativi parziali, l'analisi si deve concentrare sui contenuti delle singole disposizioni.

Per quanto riguarda il referendum abrogativo totale, pur ravvisando il «penetrante controllo di legittimità costituzionale»²⁵ operato dalla Corte costituzionale sulla l. n. 86/2024, l'Ufficio si è mosso nella direzione di dichiarare la richiesta di referendum come ammissibile e conforme alla normativa. Ciò in quanto la sent. n. 192/2024 non solo non ha dichiarato illegittimo l'intero impianto normativo della l. n. 86/2024, ma è ravvisabile un «nucleo normativo che non solo resta oggi formalmente vigente, ma vi resta convalidato nella interpretazione adeguatrice che ne è stata data nella sentenza in esame»²⁶. La Cassazione vede, dunque, nella sopravvivenza della legge e nella possibilità di un futuro intervento regolatorio, soprattutto ad opera del Parlamento, una *vitalità* della stessa, che consente di prevedere la possibilità, per il corpo elettorale, di esprimersi sul generale impianto normativo, così come espunto dalla sent. n. 192/2024. Infatti, il quesito referendario è così modificato dall'ordinanza dell'UCR: Volete voi che sia abrogata la legge 26 giugno 2024, n. 86, «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Cost., come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024»?

Tale valutazione, tuttavia, è stata oggetto di critiche da parte della dottrina²⁷, la quale ha sottolineato come l'Ufficio Centrale per il referendum, nonostante avesse richiamato l'obbligo di valutare la persistenza dei principi ispiratori della legge, successivamente non abbia seguito quel criterio per decidere in base alla procedibilità, cercando, invece, di valutare l'esistenza o meno di un residuo giuridico sufficiente della legge Calderoli, tale per cui permettere un'eventuale votazione dell'elettorato.

La scelta di tale criterio, come si vedrà nel prosieguo, non verrà accolta da giudici della Corte costituzionale, evidenziando in questo modo l'incertezza giuridica che ruota attorno all'ammissibilità dei referendum. Infatti, autorevole dottrina si è espressa definendo la giurisprudenza della Corte, a questo proposito, come *ondivaga, non intelligibile o imprevedibile*²⁸, evidenziando la complessità dello strumento e la diversità delle letture giurisdizionali fornite dai vari organi coinvolti.

²⁴ Per una ricostruzione, si veda BAROZZI REGGIANI, *Regionalismo differenziato, sentenza n. 192/2024 e controllo 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*, 2025, 1, 274 ss.

²⁵ Ufficio centrale per il Referendum, ordinanza 13/2024, punto 9.4.

²⁶ Ivi, punto 9.4.

²⁷ Cfr. BAROZZI REGGIANI, *Regionalismo differenziato*, cit., 277 ss.

²⁸ Cfr. ZAGREBELSKY, MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, 2012, 504 e l'intervento AZZARITI, in AA. VV., *L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, cit., 4.

Se il referendum abrogativo totale è stato ritenuto procedibile, esito differente, invece, ha avuto il referendum abrogativo parziale proposto dalle Regioni, riguardante la distinzione in materia LEP/no-LEP²⁹. In particolare, questo era «volto ad impedire che possano esservi trasferimenti immediati alle Regioni di “materie” o “ambiti di materie” che, per quanto considerate dal legislatore “no-Lep” (art. 3) presentino in realtà anch’esse diretta incidenza su diritti civili e sociali»³⁰. A questo proposito, l’UCR ha ritenuto che il quesito avesse già trovato risposta nell’interpretativa di rigetto della Corte costituzionale, che nella sent. n. 192/2024 aveva affermato l’obbligatorietà di predisporre dei LEP ogni qualvolta una funzione riguardasse diritti civili e sociali. Anche in questo, tuttavia, la decisione è stata oggetto di critiche da parte della dottrina che ha messo in evidenza come rimanesse una distanza tra quanto richiesto dalle Regioni, ovvero il superamento totale del binomio LEP/no-LEP, e la soluzione adottata dalla Corte costituzionale che, pur prevedendo significativi correttivi, l’ha mantenuta in vita³¹.

4. Un oggetto sostanzialmente non decifrabile. La sentenza 10/2025 della Corte costituzionale

La Corte costituzionale, dunque, nel gennaio del 2025 è stata chiamata a dover decidere sull’ammissibilità del referendum. Prima di pronunciarsi i giudici hanno ricevuto due atti di interventi e una memoria.

In primo luogo, la Regione Veneto ha chiesto che il referendum fosse dichiarato inammissibile, per via dell’intervento *profondamente demolitorio* avuto dalla sent. n. 192/2024, che ha reso la l. n. 86/2024 un insieme di misure normative non più vigenti o vigenti ma inapplicabili. In questo senso, l’oggetto del referendum non sarebbe stato sufficientemente chiaro al corpo elettorale, con il rischio concreto che la votazione vertesse non tanto sulla legge Calderoli quanto, più in generale, sull’art. 116 della Costituzione.

In secondo luogo, alcune sigle legate al mondo della caccia³² hanno depositato un atto di intervento per chiedere che il referendum fosse dichiarato inammissibile, contestando la modalità di raccolta telematica delle firme, che consentirebbe «un’eccessiva semplificazione delle modalità di accesso al referendum abrogativo»³³.

²⁹ Il quesito referendario, in questo caso, proposto dalle Regioni si concentrava su l’art. 1, comma 2; l’art. 4, comma 1 e l’art. 4, comma 2.

³⁰ Ufficio centrale per il Referendum, ordinanza 13/2024, punto 10.3.

³¹ Cfr. MEDICO, *Dalla «riserva di sovranità» alla «riserva» della Corte costituzionale? Riflessioni sulla tornata referendaria del 2025*, in *Quaderni Costituzionali*, 2025, 2, 382.

³² In particolare, il Comitato nazionale caccia e natura, la Federazione italiana della caccia, l’Unione nazionale enalcaccia pesca e tiro, l’Associazione nazionale libera caccia, l’ARCI caccia nazionale, l’Associazione dei migratoristi italiani per la conservazione dell’ambiente naturale (ANUU Migratoristi) e l’Associazione italiana della caccia – Italcaccia.

³³ C. cost., 7 febbraio 2025, n. 10, punto 5.

Infine, il Comitato dei promotori del referendum ha depositato una memoria a sostegno dell'ammissibilità del referendum, sottolineando come la legge Calderoli non potesse rientrare nel novero delle cosiddette leggi necessarie, ovvero quelle norme considerate come imprescindibili per l'applicazione o l'implementazione di istituti, principi o organi previsti dalla Carta costituzionale. Infatti, l'art. 116 Cost. che prevede l'autonomia differenziata potrebbe avere immediata applicazione, senza bisogno di una legge quadro che ne dettagli l'implementazione, come testimoniato anche dai tentativi promossi in passate legislature³⁴. La Corte, in via preliminare, non accoglie la questione relativa alla raccolta delle firme, in quanto non rientrante nel tipo di controllo proprio della Corte costituzionale, nel momento in cui deve decidere sull'ammissibilità di un referendum. A questo, i giudici aggiungono che anche non considerando le firme telematiche, il Comitato promotore aveva comunque raggiunto il requisito delle 500.000 sottoscrizioni.

La Corte poi specifica che il referendum non può essere dichiarato inammissibile *ex art.* 75 Cost., perché non attiene a nessuna delle materie lì elencate, così come specifica che non sia possibile riscontrare neppure un collegamento tra la l. n. 86/2024 e norme tributarie³⁵ o tra la stessa e leggi di bilancio³⁶. Allo stesso modo, i giudici confermano la non necessità della l. n. 86/2024, richiamando, sul punto, la sent. n. 192/2024, ribadendo solo *l'opportunità* di avere una normativa che possa creare una cornice giuridica in grado di accompagnare il processo di trasferimento di ulteriori funzioni.

La Corte passa poi a valutare se permanga o meno, nella legge oggetto del quesito referendario, il nucleo normativo, individuato dall'UCR. A questo, però, i giudici associano un ulteriore requisito con cui valutare l'ammissibilità del referendum, ovvero se l'elettore sia nelle condizioni di esprimere un voto libero e consapevole. In questo senso, viene richiamata la passata giurisprudenza della Corte che ha messo in luce come la mancanza di chiarezza del quesito referendario possa provocare *disorientamento*³⁷ o addirittura *coartare la libertà di voto*³⁸.

Con questi criteri, i giudici costituzionali hanno valutato che, seppur il quesito si presenti da un punto di vista formale come chiaro, a livello sostanziale questo manca di chiarezza sia rispetto al suo oggetto sia alla sua finalità.

³⁴ In questo senso, si ricorda come durante il Governo Gentiloni si era perseguita la strada di realizzare singole intese tra Governo e Regioni, senza la previa approvazione di una legge quadro.

³⁵ Cfr. C. cost., 7 febbraio 2025, n. 10, punto 6.1. A questo proposito, l'art. 5 della l. n. 86/2024, pur citando la destinazione delle entrate fiscali, di fatto non attiene né al *«momento costitutivo, né a quello attuativo di una fattispecie impositrice, bensì alla individuazione delle modalità di finanziamento delle funzioni conferite»*.

³⁶ Cfr. C. cost., 7 febbraio 2025, n. 10, punto 6.2. A questo proposito la Corte richiama come i riferimenti contenuti nella l. n. 86/2024 a legge di bilancio sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi nella sent. 192/2024 e, inoltre, nelle misure che riguardano il finanziamento dei LEP «non è ravvisabile quello stretto collegamento genetico, strutturale e funzionale con la procedura di bilancio, che è richiesto per qualificare una legge sottoposta a richiesta referendaria come appartenente alla categoria in esame».

³⁷ Sul punto la Corte richiama C. cost., 3 febbraio 1987, n. 28.

³⁸ Sul punto la Corte richiama C. cost., 19 febbraio 1981, n. 27.

In primo luogo, infatti, la Corte ripercorre i diversi interventi promossi sulla legge con la sent. n. 192/2024, evidenziando come di fatto si sia proceduto verso una sostanziale cancellazione di gran parte del testo originario o, in altri casi, si sia adottata una nuova interpretazione costituzionalmente orientata da parte dei giudici. Ciò che è rimasto da questo intervento giurisprudenziale è, ad avviso della Corte, un «oggetto sostanzialmente non decifrabile»³⁹, verso cui l'elettore avrebbe difficoltà ad analizzare sia i contenuti rimasti in vigore, sia gli effetti che la stessa legge Calderoli potrebbe ora come ora produrre. Per questa ragione, il voto da parte dei cittadini non potrebbe risultare né libero né consapevole, in contrasto coi criteri enunciati dai giudici e richiamati in precedenza.

In secondo luogo, la Corte ha affermato come la mancanza di chiarezza del quesito, determini anche un impatto riguardo alla sua finalità. Ciò perché l'incertezza dell'oggetto potrebbe determinare una forte polarizzazione del dibattito, che non riguarderebbe tanto la l. n. 86/2024, bensì più in generale l'autonomia differenziata e, quindi, una norma costituzionale: l'art. 116, comma 3, della Costituzione.

Quest'ultimo, tuttavia, non può essere sottoposto ad abrogazione o modifica tramite referendum ma solo mediante il processo di revisione costituzionale. In questo senso, la Corte ha posto l'attenzione su come la difficoltà di individuare specificatamente l'oggetto del referendum, avrebbe potuto influenzare a tal punto il dibattito pubblico e politico da portarlo verso una strada non consentita dall'ordinamento stesso.

Per questi motivi, i giudici hanno quindi deciso di dichiarare non ammissibile il referendum sulla l. n. 86/2024.

5. Referendum e autonomia differenziata: un'occasione mancata per parlare di coesione territoriale?

La sentenza n. 10/2025 risulta essere solo l'ultima tappa di un percorso, quello dell'autonomia differenziata, sul quale il legislatore ha nel corso del tempo maturato una pluralità di approcci e soluzioni. Questo ha comportato che la sentenza n. 192/2024 è risultata essere uno spartiacque fondamentale attraverso cui leggere non solo la l. n. 86/2024, ma più in generale la messa in pratica dell'art. 116, comma 3, della Costituzione. Proprio ai fini di preservare quest'ultimo, senza esporlo ad una campagna referendaria che la Corte temeva potesse connotarsi per una polarizzazione identitaria, i giudici hanno scelto di dichiarare non ammissibile il referendum.

Tuttavia, tale scelta, nonché le motivazioni addotte dalla Corte sono da considerarsi come rischiose, soprattutto per il futuro.

³⁹ Cfr. C. cost., 7 febbraio 2025, n. 10, punto 10.3.

In primo luogo, la dottrina ha evidenziato come la scelta di dichiarare la non ammissibilità di un referendum per un mutamento giuridico sopravvenuto, ad opera della stessa Corte costituzionale, rappresenti un *unicum* nella storia della giurisprudenza italiana⁴⁰. A questo proposito, è stato anche sottolineato come la decisione della Corte sia andata in contrasto con quella dell'UCR, paventando il rischio di un possibile *sconfinamento* di competenza della Corte costituzionale rispetto alla Corte di cassazione e confermando l'incertezza in materia di ammissibilità dei referendum, citata in precedenza.

Parte della dottrina ha anche fortemente criticato la valutazione sulla mancanza di chiarezza del quesito, per due ordini di ragioni principali. In primo luogo, è stato sottolineato l'approccio *paternalistico* dei giudici⁴¹ che hanno tratteggiato gli elettori come soggetti non pienamente in grado di distinguere e cogliere l'oggetto del quesito, per quanto è indubbio che l'intervento della sent. n. 192/2024 producesse difficoltà rilevanti nel discernere quali fossero le disposizioni rimaste in vigore e con che modalità.

D'altra parte, e veniamo al secondo aspetto, recenti referendum, come quelli in materia giuslavoristica tenutisi nel giugno 2025⁴², richiedevano una conoscenza rilevante della materia, per altro tecnica, al fine di comprendere tutte le conseguenze di un voto in un senso o in un altro. Ciononostante, la Corte non ha chiarito come si sia arrivati a soluzioni differenti, con la conseguenza che permangono dubbi circa i criteri utilizzati nel caso della sent. n. 10/2025.

Infine, si sono sollevate critiche verso l'orientamento dei giudici a vedere il referendum come un potenziale voto sull'art. 116, comma 3, Cost., in quanto questo tipo di valutazione sembra non essere stata dimostrata a sufficienza. Più nello specifico, oltre ad essere ancora in vita un residuo della legge Calderoli, sarebbe stato possibile concepire un voto referendario che giudicasse il disegno complessivo della l. n. 86/2024 e su cui lasciare che il corpo elettorale si esprimesse, a seguito di una campagna politica. Inoltre, sui rischi corsi dall'art. 116 Cost., è opportuno ricordare che un referendum, anche di tipo abrogativo, «oltre ad un fine giuridico, possa esercitare anche un fine politico di influenza indiretta sull'interpretazione delle disposizioni costituzionali coinvolte, è una conseguenza che sembra inevitabile e che interessa quella dissociazione tra “regime formale” e “forza politica” da cui è difficile prescindere»⁴³.

In conclusione, è possibile sottolineare come lo svuotamento della l. n. 86/2024 ad opera della Corte costituzionale abbia sicuramente aiutato a perimetrare meglio le modalità con cui l'autonomia differenziata dovrà e potrà declinarsi nei prossimi anni, ma, dall'altra parte, ha reso, agli occhi dei giudici, non praticabile la convocazione di un referendum

⁴⁰ MEDICO, *Dalla «riserva di sovranità» alla «riserva» della Corte costituzionale?*, cit., 384.

⁴¹ Cfr. DI COSIMO, *A proposito dell'inammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, in *Lacostituzione.info*, 8 febbraio 2025.

⁴² Sul punto, si rimanda alla C. cost., 7 febbraio 2025, n. 14.

⁴³ MEDICO, *Dalla «riserva di sovranità» alla «riserva» della Corte costituzionale?*, cit., 388.

in materia. Ciò avrebbe probabilmente portato il dibattito pubblico, e poi gli elettori, ad esprimersi su un tema cruciale come quello dell'autonomia differenziata che non si esaurisce nell'art. 116 Cost. e nel riparto delle competenze tra Stato e regioni. Quest'ultimo, infatti, riguarda direttamente il modo in cui concepiamo i principi di solidarietà e uguaglianza (artt. 2 e 3 della Costituzione) secondo una prospettiva di giustizia spaziale e, collegato a questo, quale architettura istituzionale intendiamo costruire per declinare i diritti civili e sociali nelle diverse spazialità che compongono la Repubblica.

