

SE PER LA CORTE COSTITUZIONALE «IL POPOLO È MINORENNE».

A PROPOSITO DELL'INAMMISSIBILITÀ DEL REFERENDUM SULLA LEGGE CALDEROLI

Una posizione democraticamente pericolosa, che lascia la Corte costituzionale padrona, di qui in avanti, di decidere in modo totalmente discrezionale sull'ammissibilità dei referendum ritenuti più delicati

Francesco Pallante

Se già era stato straniante ascoltare le dichiarazioni rilasciate alla stampa dal Presidente della Corte costituzionale Giovanni Amoroso, a commento della decisione di non ammettere il referendum sulla legge n. 86 del 2024 (legge Calderoli), prima che ne fossero pubblicate le motivazioni, leggere nella sentenza n. 10 del 2025 le argomentazioni portate a sostegno dell'inammissibilità acuisce la sensazione di disagio sino allo sconcer-

to. Anticipando le ragioni della bocciatura del referendum, il presidente Amoroso aveva affermato, il 21 gennaio scorso, che «la decisione della Corte sulla non ammissibilità del referendum si riferisce alla non chiarezza del quesito, perché l'oggetto del quesito [la legge Calderoli] è oramai ridimensionato» per via della sentenza n. 192 del 2024 che ne ha sancita la parziale, benché amplissima, incostituzionalità, sicché «ciò che residua è difficilmente comprensibile dall'elettore». Il Presidente Amoroso aveva, quindi, aggiunto: «i cittadini sarebbero stati chiamati a votare sull'articolo 116 comma terzo della Costituzione, e cioè sul principio dell'autonomia differenziata, ma questo è contro la Costituzione».

A suscitare la perplessità di molti commentatori era stata la circostanza, di natura tecnica, per cui la decisione circa la idoneità della legge Calderoli a rimanere sottoposta a referendum dopo il suo parziale annullamento spettava unicamente alla Corte di Cassazione, che aveva deciso in tal senso con ordinanza del 12 dicembre 2024, insuscettibile di revisione da parte della Corte costituzionale. Quest'ultima avrebbe dovuto limitarsi a valutare il rispetto dei limiti alle iniziative referendarie previsti sia dall'art. 75 Cost. (esclusione delle leggi di bilancio e tributarie, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, di amnistia e indulto), sia dalla sua stessa giurisprudenza (a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, che esclude altresì i quesiti referendari poco chiari, disomogenei, vertenti su leggi costituzionalmente necessarie o a contenuto vincolato).

L'apparente sovrapposizione di competenze tra Corte di Cassazione e Corte costituzionale

sulla formulazione del quesito – la circostanza di natura tecnica poc'anzi richiamata – è risolvibile nei seguenti termini.

Alla Corte di Cassazione spetta esprimersi nel caso di accadimenti, successivi alla raccolta delle firme degli elettori, che incidono sul contenuto della legge che si vorrebbe sottoporre a referendum. L'ipotesi più usuale è quella in cui il Parlamento interviene con propria legge che anticipa la consultazione referendaria, cambiando il testo normativo contro cui sono state raccolte le firme. **Basta questo a fermare il referendum? La risposta è no.** Occorre, infatti, verificare se l'intervento parlamentare sia andato o meno nella direzione che i proponenti il referendum avrebbero voluto perseguire. Se le modifiche legislative sono state meramente formali, e dunque la sostanza della normativa è rimasta immutata, allora il referendum si «trasferisce» sulla nuova legge. **Valutare la natura formale o sostanziale delle modifiche spetta alla Corte di Cassazione, la cui decisione – come già detto – è insindacabile.** Nel caso di specie, a modificare la legge Calderoli dopo la raccolta delle firme referendarie non è stato il Parlamento, ma la Corte costituzionale tramite la sentenza n. 192 del 2024, che ne ha annullato o sostituito o reinterpretato i profili fondamentali. La legge, pur fortemente menomata, è, in ogni caso, rimasta al suo posto e la Corte di Cassazione ha ritenuto che il quesito – riformulato esplicitando l'intervento della sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale – rimanesse comunque idoneo a colpire la residua normativa.

Alla Corte costituzionale spetta una valutazione differente, che riguarda l'omogeneità e la chiarezza del quesito. La valutazione sull'omogeneità mira a verificare che all'elettore non sia posta una pluralità di domande abrogative differenti, rispetto alle quali potrebbe ritenere di voler rispondere in alcuni casi positivamente, in altri negativamente. A ogni scheda referendaria deve corrispondere, dunque, una sola domanda: altrimenti, a subirne danno sarebbe la libertà dell'elettore, costretto a esprimersi, con un solo voto, su più d'una questione. La valutazione sulla chiarezza mira, invece, a verificare che il quesito non sia formulato in termini tanto contorti da risultare incom-



prendibile per il votante o da rendere per lui incomprensibile l'effetto che deriverebbe dall'eventuale abrogazione referendaria. È, questa l'ipotesi dei quesiti referendari parziali, costruiti attraverso il «ritaglio» mirato di singole frasi, o addirittura di singole parole, dal testo della legge, con il risultato che, in caso di vittoria del Sì, più che l'eliminazione della legislazione vigente si ottiene il subentrare di una nuova disciplina al posto di quella previgente. L'esempio più evidente è quello dei referendum sulle leggi elettorali, che, non potendo essere totalmente abrogate, pena la paralisi del Parlamento (quelle elettorali sono leggi costituzionalmente necessarie), possono solamente essere soggette a «manipolazione» tramite quesiti parziali, purché l'operazione rimanga, nelle sue linee fondamentali, comprensibile all'elettore.

Ciò posto, è chiaro che nel caso del referendum sulla legge Calderoli, una volta sancito, per opera della Corte di Cassazione, il «passaggio» del quesito referendario sul testo riformulato dalla sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, al giudizio di quest'ultima non si ponevano problemi di omogeneità, né di chiarezza. La domanda che i proponenti avrebbero voluto rivolgere agli elettori era una soltanto e volta alla totale abrogazione della legge: com'è possibile sostenere che non fosse omogenea e chiara? Per quale ragione la volontà di chi aveva firmato per abrogare l'intera legge Calderoli non avrebbe dovuto valere per abrogarne la parte residua sopravvissuta al giudizio d'incostituzionalità? E come si può sostenere che il quesito riguardante la cancellazione integrale di una legge non sia comprensibile per l'elettore? **Viena da qui la convinzione che la Corte costituzionale abbia, in realtà, esercitato poteri di revisione della pronuncia della Corte di Cassazione sul «trasferimento» del quesito da un testo all'altro della legge Calderoli (prima e dopo il suo parziale annullamento), nonostante dell'esistenza di tali poteri nell'ordinamento costituzionale non vi sia traccia.**

La sentenza n. 10 del 2025 riconosce, in effetti, espressamente che «non sussiste alcuna delle cause di inammissibilità indicate nell'art. 75, secondo comma, Cost., poiché l'oggetto del quesito non è riconducibile alle categorie di leggi ivi elencate, neppure in via di interpretazione logico-sistematica». In particolare, **non sono ravvisabili né il limite delle leggi tributarie, né il limite della legge di bilancio (cosa che il Governo si proponeva di ottenere tramite il collegamento formale, e quindi strumentale, della legge Calderoli alla manovra finanziaria)**. Quanto ai profili tributari, la Corte costituzionale rileva che a venire chiamato in gioco dalla legge sull'autonomia differenziata è l'impiego delle risorse raccolte tramite le imposte, non la decisione costitutiva del rapporto tributario e nemmeno la disciplina delle modalità di accertamento e riscossione delle tasse. La legge regola, in altre parole, il lato delle uscite, non quello delle entrate del bilancio. Quanto a quest'ultimo, l'invarianza finanziaria prevista dalla legge medesima vale a escludere che il relativo limite possa operare da impedimento all'ammissibilità del quesito.

La sentenza esclude, inoltre, che la legge Calderoli sia una legge costituzionalmente necessaria o obbligatoria, dal momento che «“guidare” e dare ordine al processo di attuazione del regionalismo differenziato» può essere ritenuto, sì, opportuno, ma non certo necessario; e, in ogni caso, può essere fatto anche secondo modalità differenti da quelle definite dalla norma che si sarebbe voluta abrogare.

L'ostacolo all'ammissibilità del referendum è, quindi, individuato nella precedente sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, che «ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di molteplici disposizioni della predetta legge; ha dichiarato l'illegittimità costituzionale consequenziale di altre disposizioni della medesima e di altra legge (legge n. 197 del 2022); ha fornito l'interpretazione costituzionalmente orientata di ulteriori disposizioni». **A fronte di tale «massiccio effetto demolitorio», occorre «interrogarsi se l'elettore sia posto nelle condizioni di comprendere quale sia l'oggetto della richiesta di abrogazione, quali le sue conseguenze e quali le finalità che con essa si intendono perseguire».** **La risposta della Corte è negativa:** l'elettore non è in grado di capire. Il fatto è – prosegue la sentenza – che, nonostante il quesito risulti «formalmente lineare, poiché consiste nel richiedere se si voglia abrogare integralmente la legge n. 86 del 2024, non più nel suo contenuto originario, ma per quanto risulta dalla sentenza n. 192 del 2024 di questa Corte», in realtà «sotto il profilo sostanziale [si dimostra] privo di chiarezza quanto al suo oggetto».

La sentenza n. 192 del 2024 ha, infatti, colpito la legge Calderoli così a fondo da determinare «(a) il trasversale ridimensionamento dell'oggetto di qualsiasi possibile trasferimento (solo specifiche funzioni e non già materie); (b) la paralisi – fino ad un futuro intervento del legislatore – dell'individuazione dei Lep [...]; (c) la conseguente impossibilità di trasferire specifiche funzioni relative a “materie Lep”, nonché – per la stessa ragione – relative a materie “no-Lep”, là dove esse incidono su diritti civili e sociali; (d) l'individuazione di un catalogo di materie nelle quali il trasferimento di funzioni è difficile da giustificare, tra cui due materie “no-Lep” (“commercio con l'estero” e “professioni”)», lasciando «unicamente la possibilità di trasferire specifiche funzioni concernenti alcune materie “no-Lep”, a condizione che esse non incidano su un diritto civile o sociale e che l'iniziativa regionale sia “giustificata alla luce del principio di sussidiarietà”». Tutto ciò l'elettore non è, però, in grado di comprenderlo, dal momento che il «contenuto minimo» a cui è stata ridotta la normativa Calderoli «è di difficile individuazione». È questa la circostanza che rende l'oggetto del quesito incomprensibile al corpo elettorale, allo stesso modo in cui rende incomprensibile la finalità della richiesta referendaria, dal momento che l'elettore potrebbe erroneamente pensare di votare non per l'abrogazione della restante parte della legge n. 86 del 2024, ma, essendo tale parte residua tanto esigua, direttamente per l'abrogazione dell'art. 116, co. 3, Cost.

Ora, se le argomentazioni della Corte confermano la lettura che aveva sottolineato la vasta portata demolitoria della sentenza n. 192 del 2024, mettendo in ridicolo la posizione di chi continua a sostenere che l'originario disegno leghista è rimasto immutato, a lasciare interdetti è la concezione paternalista che sorregge la decisione d'inammissibilità. Vengono in mente le parole con cui il commissario di polizia interpretato da Gian Maria Volonté, nel film *Indagine su un cittadino al di sopra di ogni sospetto*, arringa i suoi colleghi: «il popolo è minorenni». In effetti, la visione formulata dalla Corte è quella di un elettore bambino, capace di rispondere Sì o No a domande di elementare semplicità, ma non in grado di affrontare questioni maggiormente articolate. La Corte giunge a scrivere che «l'elettore si verrebbe a trovare in una condizione di disorientamento, rispetto sia ai contenuti, sia agli effetti di quel che resta della legge n. 86 del 2024», con la conseguenza che «tale disorientamento impedirebbe l'espressione di un voto libero e consapevole, che la chiarezza e la semplicità del quesito mirano ad assicurare». **È quindi per proteggere l'elettore da se stesso – così si può sintetizzare il**

senso della pronuncia – che la Corte costituzionale decide di privarlo del diritto di voto.

Ancora più sconcertante è, però, la postilla con cui la Corte chiude il proprio ragionamento. Trattando il tema della finalità del quesito, che l'elettore potrebbe erroneamente identificare nell'abrogazione dell'art. 116, co. 3, Cost., la sentenza aggiunge che il referendum abrogativo non deve trasformarsi «in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie», aggiungendo che **«se si ammettesse la richiesta in esame, si avrebbe una radicale polarizzazione identitaria sull'autonomia differenziata come tale».** Insomma, il popolo decida pure direttamente tramite referendum, ma stia lontano dalle questioni politicamente rilevanti: quelle, verrebbe da aggiungere, **sono cose da grandi. Una posizione democraticamente pericolosa, che lascia la Corte costituzionale padrona**, di qui in avanti, di decidere in modo totalmente discrezionale sull'ammissibilità dei referendum ritenuti più delicati. Come se il referendum, intrinsecamente basato sulla contrapposizione binaria tra favorevoli e contrari all'abrogazione di una legge, non producesse per sua natura divisioni. O, forse, la Corte costituzionale vuole dirci che il primo referendum, quello sul divorzio, sarebbe stato da dichiarare inammissibile.



FRANCESCO PALLANTE

È professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Torino. Si interessa di fondamento di validità delle Costituzioni, processi costituenti, interpretazione del diritto, diritto non scritto, rapporto tra diritti sociali e vincoli finanziari, diritto regionale. Oltre ad articoli scientifici su questi temi, ha pubblicato: Francesco Pallante, *Il neoinstituzionalismo nel pensiero giuridico contemporaneo* (Jovene 2008); Gustavo Zagrebelsky, Valeria Marcenò, Francesco Pallante, *Lineamenti di Diritto costituzionale* (Le Monnier 2014); Gustavo Zagrebelsky e Francesco Pallante, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali* (Laterza 2016); *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, 2020; *Spezzare l'Italia*, Einaudi 2024. Scrive per il Manifesto e collabora al Blog, *Volere la luna* www.volerealuna.it.