

IL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ SUI REFERENDUM DEL 2025.
TENDENZE E PROSPETTIVE DI TEORIA COSTITUZIONALE

ANDREA MORRONE*

Sommario

1. Premessa: cinque a uno? – 2. Il referendum sul regionalismo differenziato. La Corte sostituisce l'Ucr. – 3. La sostanza prevale sulla forma della domanda: o forse no? L'incertezza sull'oggetto e sul fine del quesito sul regionalismo differenziato. – 4. L'eterogenesi del fine per mezzo della giurisprudenza: un referendum sull'art. 116.3 Cost.? – 5. "Paternalismo costituzionale" e artifici retorici. Un referendum sulla sent. n. 192/24, non sull'art. 116.3 Cost. – 6. Slittamento: da "non necessaria" la legge n. 86/2024 è diventata "a contenuto costituzionalmente vincolato". – 7. Una comparazione con l'opposta decisione di ammissibilità del quesito sul Jobs act: una disciplina analogamente modificata più volte per legge e dalla giurisprudenza costituzionale. – 8. La forma prevale sulla sostanza: gli elettori sono resi capaci di esprimere una "valutazione complessiva" sul JA. – 9. Abrogazione e innovazione: due profili necessari nel giudizio sui quesiti referendari del 2025? – 10. Sulla cd. "riespansione" normativa come effetto necessario dell'abrogazione nei quesiti sul lavoro. – 11. L'effetto innovativo del quesito sulla cittadinanza: sue peculiarità rispetto agli altri quesiti sul lavoro. – 12. Riespansione e "reviviscenza": due profili di un medesimo fenomeno chiamato "applicazione" delle norme giuridiche.

Abstract

The essay aims to critically analyse the constitutional jurisprudence on the six referendums submitted in 2024. In particular, it highlights the internal contradictions in the decision that did not allow the referendum on the law on differentiated regionalism to the popular vote. The limits of the decision are found, among other things, in the comparison with the opposite decision of admissibility of the Jobs Act question. In the other questions, the dominant note is the enhancement of referendum manipulation: the questions were allowed insofar as they aimed to replace the repealed regulations with the previous rules. While there are differences between the labour questions and the one on the acquisition of citizenship, the essay shows how the difference between "re-expansion" and "reviviscence" is very subtle and insecure. Reviviscence, or the restoration of repealed norms, is a complex phenomenon that can also result from referendum repeal.

Suggerimento di citazione

A. MORRONE, *Il giudizio di ammissibilità sui referendum del 2025. Tendenze e prospettive di teoria costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2025. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna.

Contatto: andrea.morrone@unibo.it

1. Premessa: cinque a uno?

Dei sei referendum della stagione 2024-2025, uno aveva una portata integralmente e meramente abrogativa, gli altri cinque effetti *anche* propositivi. Il primo è stato dichiarato inammissibile, gli altri ammissibili.

Sul destino del referendum sull'autonomia differenziata ha pesato la sent. n. 192/2024, che ha manipolato in più punti la legge n. 86/2024, rendendola sostanzialmente diversa, così finendo per impedire all'elettore di esprimere un voto consapevole¹. Lo *ius superveniens* è stato decisivo, nonostante il diverso avviso dell'Ufficio centrale per il referendum (Ucr)², che aveva ritenuto il quesito "totale" conforme alla legge (a differenza del quesito "parziale", per il quale, invece, le operazioni referendarie sono state bloccate di fronte a uno dei dispositivi di quella stessa pronuncia della Consulta). Negli altri casi, ancorché le domande ablativo mirassero, almeno, alla "riesplorazione" della disciplina previgente (una volta abrogata quella oggetto dei rispettivi quesiti), la Corte non ha rinvenuto profili di manipolazione normativa tali da snaturare il referendum e, quindi, da impedire il voto popolare.

Il risultato è stato, sulla carta, nettamente favorevole alla democrazia popolare (cinque a uno). L'inammissibilità del referendum sulla differenziazione, tuttavia, è per qualità quella più pesante, proprio perché verteva sul tema più "glamour" nella discussione pubblica, quello che avrebbe potuto avere un ruolo di *pivot* nella campagna elettorale, quello dal quale ci si poteva attendere la spinta trainante necessaria per superare l'ostacolo impervio del *quorum* strutturale.³

2. Il referendum sul regionalismo differenziato. La Corte sostituisce l'Ucr

Si deve alla Corte costituzionale la definitiva *sterilizzazione* della "legge generale" sull'autonomia differenziata. Con due decisioni quasi coeve i giudici costituzionali hanno, da un lato, svuotato i contenuti materiali della legge n. 86/2024 e, dall'altro, impedito al corpo elettorale di pronunciarsi sulla disciplina così riscritta dalla giurisprudenza. Un "uno-due" micidiale, che ha dato forma, nel complesso, ad un *primo precedente* nella *lunga* storia dei referendum

¹ Su questa "storica" decisione, per tutti, cfr. A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia insieme*, <https://www.giustiziainsieme.it/it/costituzione-e-carta-dei-diritti-fondamentali/3376-lo-stato-regionale-dopo-la-sent-n-192-del-2024-andrea-morrone>.

² Cfr. Ucr ordinanza 12 dicembre 2024, sull'autonomia differenziata (che tratta dei due quesiti, totale e parziale, sulla legge n. 86/2024). Va notato che, in questa tornata, le ordinanze emesse dai giudici di legittimità nei referendum promossi nel 2024 recano tutte la stessa data (e non sono numerate, come è sempre avvenuto). Mi riferirò ad esse, perciò, specificandone l'oggetto.

³ Per un commento organico a questa tornata referendaria, cfr. F. MEDICO, *La parabola del referendum: da "riserva di sovranità" a "riserva" della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2025, in corso di stampa.

abrogativi: l'inammissibilità stavolta è dipesa non da un vizio imputabile ai promotori ma dalla *risrittura pretoria* della disciplina positiva.

È venuto alla luce un conflitto istituzionale tra la Corte e l'Ucr, perché le valutazioni della prima hanno dovuto sovrapporsi con quelle del secondo, col risultato che la decisione di inammissibilità ha sconfessato l'ordinanza di legittimità⁴. Sul presupposto che ai fini dell'applicazione dell'art. 39, l.n. 352/1970, anche una decisione del giudice delle leggi potesse integrare gli estremi di un atto legislativo sopravvenuto (cosa non scontata e, comunque, non delucidata in concreto, anche con riferimento alla questione se la pretesa "analogia" riguardasse solo le sentenze di accoglimento o anche quelle di rigetto, come dimostra l'uso di uno dei dispositivi di quest'ultimo tipo per arrestare il quesito parziale sulle materie "no-Lep")⁵, l'Ucr aveva ritenuto che, nonostante il

⁴ Non è stata la prima volta: anche in passato, specie di fronte a interventi correttivi dell'oggetto del quesito fatti da parte dell'Ucr (i casi più interessanti riguardavano il referendum sulla pubblicità Rai-Tv e quello sulla cassa integrazione e guadagno straordinaria, riscritti, su impulso dei promotori, dall'Ucr, dopo la raccolta delle firme: cfr. A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia politica e costituzionale (1946-2022)*, Bologna, Il Mulino, 2022, 187, nota 26), la Corte costituzionale s'era trovata nell'imbarazzante situazione di dover precisare i confini del suo giudizio al fine di meglio delimitare anche quello dell'Ucr. Del resto, come insegnava il compianto B. Caravita, il giudizio di omogeneità di competenza della Corte si sovrappone al controllo di legittimità sulla forma del quesito spettante all'Ucr (nel momento in cui riconosce a se stesso il potere di correggere il quesito in modo tale da fare coincidere forma e sostanza dell'abrogazione popolare).

⁵ La questione è notevole: l'art. 39 della legge sui referendum si riferisce alla sopravvenuta "abrogazione" dell'atto legislativo o delle disposizioni "cui il referendum si riferisce" e, quindi, a novelle legislative. Ancora più chiara in proposito è stata la sent. n. 68/1978, che ha dichiarato illegittima quella regola, "limitatamente alla 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". Nella prassi dell'Ucr si è verificata un'estensione anche alle decisioni di accoglimento (senza distinzione, come pure sarebbe necessario fare, tra accoglimento "secco" o "manipolativo"). L'atto legislativo e la sentenza dichiarativa di illegittimità costituzionale sono atti giuridici disomogenei da molti punti di vista, accomunabili, previa valutazione caso per caso, ai fini dell'art. 39, se ne consegue la cessazione dell'efficacia delle disposizioni oggetto di un quesito. Ne ho trattato diffusamente in A. MORRONE, *La "legge vigente" e il sindacato dell'Ufficio centrale per il referendum*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1999, 297 ss., specie 341 ss. Il problema, solo accennato nel testo, che si è presentato sotto una luce nuova, è che l'ord. dell'Ucr 12 dicembre 2024 ha sostanzialmente equiparato all'accoglimento una pronuncia di rigetto. Cosa che in dottrina non mi pare si fosse mai posta (nelle mie ricerche veniva escluso; cfr. pure R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione*, Milano, Giuffrè, 2000.). Facendo leva sull'interpretazione adeguatrice della categoria delle materie "no-Lep" (in nulla distinguibili, per effetto della sent. n. 192/2024, dalle materie Lep ai fini della necessità che, prima della devoluzione, siano predeterminati i Lep ogni qualvolta una materia concerne diritti civili e sociali), l'Ucr ha ritenuto pienamente soddisfatta la domanda parziale e, quindi, ha deciso di dichiarare la cessazione delle relative operazioni referendarie. Il risultato pare sia questo: ai fini dell'art. 39, è sufficiente una qualsiasi pronuncia costituzionale, indipendentemente se di accoglimento o di rigetto, che abbia modificato *materialmente* il significato della disposizione oggetto della richiesta referendaria affinché la stessa non abbia più corso. Un fatto notevole, che separa gli effetti generali delle pronunce della Corte costituzionale, da quelli "ai limitati fini" del giudizio sulla vigenza delle norme abrogande

“massiccio intervento demolitorio” della sent. n. 192/2024, fosse ancora vigente un “fondo regolativo”, idoneo a concretare la permanenza dell’oggetto della domanda referendaria sull’intera “legge Calderoli”. Aveva probabilmente favorito un simile esito la circostanza che, nelle oltre cento pagine di motivazione, la decisione della Consulta si presentava a struttura ampiamente articolata – un *unicum* anche questo nella storia della giustizia costituzionale – in ben 52 dispositivi, di cui 14 dichiarazioni di incostituzionalità (distinguibili in 6 accoglimenti secchi, 5 sostitutive, un’additiva e 2 illegittimità conseguenziali), 12 inammissibilità (motivate non tanto sul rito quanto sul merito), 26 dichiarazioni di non fondatezza (di cui tre lunghe interpretative di rigetto sui punti qualificanti della disciplina positiva).

Ciò nondimeno, la Corte non ha condiviso l’opinione degli “ermellini”. A differenza di questi ultimi, ad essa competeva valutare “se – nonostante il «massiccio effetto demolitorio» – la permanenza del suddetto «fondo regolativo», ritenuto sufficiente ad assicurare la conformità a legge della richiesta referendaria, costituis[se] una condizione altrettanto sufficiente a consentire l’ammissibilità del referendum, quanto alla possibilità di esprimere un voto libero e consapevole”. Si trattava, cioè, di apprezzare “se l’elettore [fosse] posto nelle condizioni di comprendere quale [fosse] l’oggetto della richiesta di abrogazione, quali le sue conseguenze e quali le finalità che con essa si intend[evano] perseguire”.

Cambiati i fattori il risultato non è mutato: anche se i due giudizi sono e restano distinti, sta di fatto che in questa decisione n. 10/2025 la Corte costituzionale ha preso il posto dell’Ucr e ha deciso diversamente quanto alla vigenza dell’atto legislativo oggetto del quesito. Indirettamente, agendo sulla comprensibilità della domanda, la Consulta ha negato che esistesse un “fondo regolativo” sufficiente a esprimere una scelta tra l’abrogazione e il suo opposto.

3. La sostanza prevale sulla forma della domanda: o forse no? L’incertezza sull’oggetto e sul fine del quesito sul regionalismo differenziato

Vale la pena di approfondire il perché di una simile negazione. Nella sent. n. 10/2025 si è separato il profilo formale da quello materiale e teleologico. Quasi per dare l’impressione di voler condividere l’ordinanza della Cassazione, il quesito è stato riconosciuto come “formalmente lineare”. In fondo, si chiedeva

di competenza dell’Ucr. Importante, dal punto di vista della teoria generale, pure al fine di valorizzare il contenuto normativo della decisione di costituzionalità, separandolo dalle conseguenze riconosciute dall’art. 136 Cost. Rilevante, altresì, perché l’Ucr ha attribuito a sé stesso un potere discrezionale che, invece, prima poteva dirsi più circoscritto, proprio dall’esigenza di limitare l’equiparazione tra legge e sentenza sopravvenute solo alle pronunce dichiarative dell’illegittimità costituzionale di una regola positiva. Anche qui si è trattato di una prima volta.

all'elettore di abrogare "integralmente" la legge n. 86, "non più nel suo contenuto originario, ma per quanto risulta dalla sentenza".

Nondimeno, ai fini dell'ammissibilità – a differenza, quindi, della competenza dell'Ucr – occorre "valutazioni anche quanto all'oggetto e alla finalità del quesito": la chiarezza e l'univocità – ricorda la decisione – devono riguardare sia l'oggetto, sia essere desumibili dalla "finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione e all'incidenza del referendum sul quadro normativo". L'esame concreto ha condotto a un esito negativo in entrambi i casi.

Diciamo che non sono lineari gli argomenti. Il quesito era, "sotto il profilo sostanziale", privo di chiarezza innanzitutto quanto all'*oggetto*. Il punto è che quest'ultimo non è più quello della legge n. 86/2024, ma la disciplina di quest'ultima "quale risultante dalla sentenza". In sintesi: la decisione n. 192 ha stabilito che la devoluzione deve riguardare "specifiche funzioni"; ha dichiarato l'illegittimità in gran parte dell'art. 3 sui livelli essenziali delle prestazioni (Lep) "censurando" sia la delega per i nuovi criteri, sia i criteri vigenti alla data di entrata in vigore della legge, per cui "i nuovi criteri non ci sono e quelli vigenti non hanno più efficacia"; inoltre, ancorché residuino le materie "no-Lep", che non sono state interessate da una pronuncia caducatoria, per esse vale il fatto della necessaria previa determinazione degli standard ogni qual volta quelle materie incidono su diritti; e, infine, la sent. 192 ha individuato un lungo elenco di materie "difficilmente trasferibili", due delle quali attengono a materie "no-Lep" (il commercio con l'estero e le professioni).

Interpretando il proprio precedente, la sent. n. 10/2025 ha precisato che con la 192/2024 la Consulta ha operato: 1) "il trasversale ridimensionamento dell'oggetto" (la devoluzione deve avvenire per "specifiche funzione", non per "materie"); 2) "la paralisi – fino ad un futuro intervento del legislatore – dell'individuazione dei Lep"; 3) "la conseguente impossibilità di trasferire specifiche funzioni" relative a materie Lep e anche "no-Lep" laddove incidono su diritti; d) "l'individuazione di un catalogo di materie nelle quali il trasferimento è difficilmente giustificabile tra cui due no-Lep". Resterebbe, in concreto, solo la possibilità di trasferire specifiche funzioni per talune materie "no-Lep", a condizione, però, che "esse non incidano su un diritto (...) e l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà".⁶

⁶ Il risultato è che la sent. n. 10/2025 ha interpretato restrittivamente la sent. n. 192/2024. I margini concreti della differenziazione, nelle more della determinazione dei Lep, sono diventati talmente stretti, che pare davvero difficile pensare che una o più regioni possano prendere l'iniziativa per attuare il 116.3 Cost. Anche solo nelle materie "no-Lep" (che poi sono quelle politicamente meno interessanti per i fautori della differenziazione) l'esigenza di valutare caso per caso che non ci siano diritti interessati e, comunque, che l'iniziativa regionale risponda al principio di sussidiarietà (e ai criteri di "gestione efficiente" delle singole funzioni trasferibili), ha reso gli oneri politico-istituzionali così elevati da fare ritenere quantomeno "avventuroso" qualsiasi tentativo in proposito.

Ne deriva, secondo la sent. n. 10/2025, che la n. 192/2024 “ha eliminato gran parte del disposto normativo di cui alla legge n. 86 del 2024, incisa nella sua architettura essenziale, lasciando in vita un contenuto minimo. Tale contenuto è di difficile individuazione e ciò si riflette sulla comprensibilità del quesito da parte del corpo elettorale, oltretutto sul fine ultimo, o *ratio*, della stessa richiesta referendaria”. Quel “fondo normativo” individuato dalla Cassazione è evaporato definitivamente.

Nondimeno, il lettore attento non è messo nelle condizioni di comprendere il senso dell’affermazione appena riportata: che cos’è diventato incomprensibile? Pare difficile dire che tale sia la sintesi della sent. n. 192/2024 svolta nella n. 10/2025: l’individuazione della sua portata manipolativa, per come enunciata in questa decisione di inammissibilità, è all’opposto chiarissima. Viceversa, è divenuta oscura la disciplina che residua dopo l’intervento della sent. n. 192/2024? E quale sarebbe detta disciplina?

Nel richiamare un “contenuto minimo” lasciato “in vita” pare che la Corte alluda alla legge n. 86/2024 *al netto* della riscrittura della sent. n. 192/2024, come se quelle norme di risulta fossero l’oggetto effettivo del quesito. Una simile riduzione del *petitum* popolare, su cui si sarebbe dovuto svolgere il controllo di ammissibilità, non è legittima. Come viene ribadito più volte, il referendum abrogativo ha ad oggetto le legge n. 86 “come risultante all’esito della sentenza n. 192”, non le disposizioni della prima sopravvissute all’intervento della sent. n. 192. La verità – resa oscura dalla motivazione della sent. n. 10/2025 – è che il referendum ha visto mutato il suo oggetto dopo la n. 192/2024: è stato trasformato in una disciplina onnicomprensiva, frutto di una sorta di “colegislazione” tra Parlamento e Corte, il cui significato è quello chiarito, in maniera comprensibilissima, dal *combinato disposto* delle due decisioni dei giudici costituzionali (come negare che la sent. n. 10/2025 abbia modificato il senso della sent. n. 192/2024 e che entrambe facciano tutt’uno con la legge n. 86/2024?). A meno di dover pensare, detto altrimenti, che l’inammissibilità sia dipesa dalla *confusione* dell’oggetto conseguente all’intervento della sent. n. 192/2024 (che, invece, lo ribadisco, non è solo chiaro in sé, ma è chiaro per come la Corte lo ha precisato nella decisione di inammissibilità). Forse, però, c’è dell’altro, che non ha a che vedere col giudizio di ammissibilità del referendum.

4. L’eterogenesi del fine per mezzo della giurisprudenza: un referendum sull’art. 116.3 Cost.?

Seguiamo ancora il ragionamento della Consulta. Oltretutto per l’oggetto, il quesito sarebbe privo di chiarezza circa “la sua finalità”. Per ricostruirla la Corte non si affida allo scopo perseguito dai promotori, quello “soggettivo”, specificando che essa, nella giurisprudenza, ha “sempre” considerato la finalità

“obiettiva”.⁷ Perciò, è “necessario ripartire da ciò che è divenuto l’oggetto del quesito” che, come in precedenza, è individuato facendo riferimento a “quel che resta della legge”, che “è obiettivamente oscuro per l’elettore”. Sicché, dall’incertezza dell’oggetto “deriva un’insuperabile incertezza sulla stessa finalità del referendum”. Anche in questo passaggio, quindi, il *focus* è la *normativa che residua* dopo l’intervento manipolativo della sent. n. 192, non il combinato disposto di diritto positivo e diritto giurisprudenziale.

Ma ciò non basta. L’incertezza della finalità riposa su questa considerazione aggiuntiva e conclusiva. C’è “il rischio che [il quesito] si risolva in altro: nel far esercitare un’opzione popolare non già su una legge ordinaria modificata da una sentenza di questa Corte, ma a favore o contro il regionalismo differenziato” (da notare che, stavolta, l’oggetto è complessivamente la legge come modificata dalla sent. n. 192). Detto altrimenti: “Se si ammettesse la richiesta in esame, si avrebbe una radicale polarizzazione identitaria sull’autonomia differenziata come tale, e in definitiva sull’art. 116, terzo comma, Cost., che non può essere oggetto di referendum abrogativo, ma solo di revisione costituzionale”. Singolare notazione, se è vero, come è vero, che proprio il referendum abrogativo ha naturalmente l’effetto di provocare una “de-cisione” su due soluzioni opposte. Se viene meno questa funzione divaricante non si capisce davvero cosa resta.

Nondimeno, secondo la Corte il referendum sulla legge n. 86/2024, dopo la sent. n. 192, è diventato un’altra cosa: un quesito sull’autonomia differenziata prevista dalla Costituzione, un referendum su una disposizione costituzionale. L’approdo potrebbe anche convincere qualcuno. Il problema è come si è giunti a questo risultato stravagante.

5. “Paternalismo costituzionale” e artifici retorici. Un referendum sulla sent. n. 192/24, non sull’art. 116.3 Cost.

La Corte ha sempre avuto una cura particolare nei confronti degli elettori. Fin dalla sent. n. 16/1978, garantire la genuina espressione del voto è stata una preoccupazione costante della giurisprudenza che, specie in materia referendaria, si è tradotta in un paternalismo giudiziario così scrupoloso, da risultare ingiustificato. Lo stesso è avvenuto in questo caso⁸, in cui si ha l’impressione

⁷ La puntualizzazione non è corretta, fino in fondo, dato che vi sono esempi in cui proprio il fine soggettivo è stato determinante per l’ammissibilità: come il caso eclatante del referendum sulle scuole private, dichiarato inammissibile grazie alla piena valorizzazione dell’*intentio* del comitato promotore (cfr. sent. n. 42/2003). Il tema meriterebbe un approfondimento articolato dopo il risalente studio di V. BALDINI, *L’intento dei promotori nel referendum abrogativo*, Napoli, Liguori, 1996. Spunti interessanti sul peso della componente soggettiva in D. BALDAZZI, *La tormentata vicenda della normativa in materia di nucleare: quando la legge non è “sufficiente” ad interferire con il potere referendario*, in www.forumcostituzionale.it, 15 aprile 2012.

⁸ Cfr. la folgorante annotazione di G. DI COSIMO, *A proposito dell’inammissibilità del referendum sull’autonomia differenziata*, in www.lacostituzione.info, 8 febbraio 2025.

che i giudici considerino gli elettori un “popolo-bambino”, una massa da difendere di fronte alla protervia di una classe politica resasi ormai “dominante” e non più “dirigente” (secondo le note tesi di Antonio Gramsci).

La domanda è *da che cosa e da chi* andavano protetti i cittadini. Da una legge, o da quello che ne rimaneva, che la stessa Corte aveva riconosciuto come una evidente banalizzazione della differenziazione territoriale? Dovevamo essere tutelati dai promotori, o dalla stessa Corte costituzionale? Di chi è la responsabilità se il quesito referendario è diventato privo di chiarezza nell’oggetto e nelle finalità?

Il “vizio” del referendum, se c’è, non è originario, ma a tutto concedere un difetto sopravvenuto, conseguente all’intervento demolitorio della sent. n. 192/2024. Nel dichiararlo inammissibile, però, la Corte non si ritiene responsabile di questo singolare esito. L’incertezza inibente la consultazione è appuntata sulla disciplina al netto della manipolazione correttiva; sicché evitare il voto popolare è stato ritenuto necessario al fine di impedire che gli elettori fossero chiamati – con un mezzo non adeguato, perché la via diritta, trattandosi dell’art. 116.3 Cost., sarebbe la revisione costituzionale – a pronunciarsi plebiscitariamente sull’opzione costituzionale del regionalismo differenziato.

È un argomentare che non convince. Sia come sia, va detto che, in maniera chiarissima, il quesito si appuntava (prima e dopo la manipolazione della Corte) sulla legge n. 86/2024, come modificata dalla sent. n. 192, per come interpretava l’attuazione del regionalismo differenziato, sicché l’eventuale esito positivo della consultazione popolare sarebbe stato l’abrogazione della legge n. 86/2024, come modificata dalla sent. n. 192. Nient’altro. L’art. 116.3 Cost. sarebbe rimasto intatto, come le sue plurime possibilità di attuazione concreta. Altro che un’inammissibile revisione costituzionale mediante una consultazione popolare abrogativa!

Il rischio *paventato* dalla Consulta è un artificio retorico, frutto di un apprezzamento politico, non è un argomento giuridico.⁹ E, quand’anche avesse un valore normativo, sarebbe un’interpretazione sovrabbondante, la risultante di un bilanciamento sproporzionato tra i costi e i benefici.

Il rischio “vero”, cui andava incontro una decisione di inammissibilità, diciamo apertamente, era che il corpo elettorale potesse essere chiamato a pronunciarsi *sulla decisione della Corte costituzionale* che aveva adeguato a Costituzione il contenuto della legge n. 86/2024. Un referendum, appunto, su una normazione frutto di una “colegislazione”. Nulla di particolarmente nuovo (accade ogni volta che un referendum è promosso su discipline oggetto di

⁹ La valutazione della Corte è politica: si è evitato che gli elettori si dividessero sull’autonomia differenziata, che il Nord del Paese fosse messo contro il Sud, e via discorrendo. Questo argomento, usato come un modo per decidere, è ancora il contenuto di un giudizio sull’ammissibilità?

“sentenze normative” della Corte costituzionale), la cui peculiarità, in questa vicenda, era il fatto che l'intervento manipolativo della giurisprudenza aveva quasi integralmente riscritto i contenuti della disciplina positiva. Quest'ultima circostanza, però, è pure un argomento che ridonda in un vizio di ammissibilità del referendum? Se lo fosse, sarebbe un nuovo limite che suona così: sono inammissibili quesiti referendari che hanno ad oggetto leggi adeguate a Costituzione mediante decisioni della giurisprudenza costituzionale.

6. Slittamento: da “non necessaria” la legge n. 86/2024 è diventata “a contenuto costituzionalmente vincolato”

Nella sent. n. 10/2025 non c'è nulla di tutto questo, almeno a parole. Invece, v'è un salto logico, dalla (non) chiarezza del quesito (per l'oggetto e per le finalità) al rischio (tutto teorico) di un pronunciamento sull'art. 116.3 Cost. Questo spostamento d'ottica dimostra l'eterogenesi del referendum totale rispetto all'oggetto e al fine.

La n. 86/2024 era una legge non solo “non necessaria” ma anche “non a contenuto costituzionalmente vincolato”: lo ha affermato chiaramente la sent. n. 192/2024. Del resto, l'art. 116.3 Cost. è una disposizione “autoapplicativa”, la cui attuazione per via d'una legge generale, era e resta solo opportuna¹⁰. Ritenere che il referendum proposto attiene all'art. 116.3 Cost., dopo l'intervento della sent. n. 192/2024, equivale a sostenere che la disciplina positiva è diventata “a contenuto costituzionalmente vincolato”. Ciò, però, grazie alla Corte costituzionale, allorché ha reso i suoi contenuti dispositivi compatibili con la Costituzione, sicché delle due l'una, o il regionalismo differenziato si svolge come indicato dalla sent. n. 192/2024, oppure è costituzionalmente illegittimo.

È a partire da una simile premessa che è possibile riconoscere che il quesito referendario appella gli elettori a pronunciarsi con un “sì” o con un “no” sul regionalismo differenziato previsto dalla Costituzione, diventando, così, inammissibile. La decisione negativa, infatti, può giustificarsi meglio ammettendo, dopo la sent. n. 192/2024, la metamorfosi della legge ordinaria oggetto del quesito. L'intervento della Corte ha adeguato la l. n. 86/2024 alla Costituzione, facendone emergere un contenuto costituzionalmente obbligatorio, non (più) suscettibile di abrogazione, perché, altrimenti, è come se il referendum insistesse direttamente sulla Costituzione (o, il che è lo stesso, che il quesito sulla legge fosse diretto ad abrogare la disposizione costituzionale di riferimento)¹¹.

¹⁰ Sulla opportunità di una legge generale di attuazione dell'art. 116.3 Cost., allo scopo di permettere un'applicazione che garantisca a tutte le regioni le medesime opportunità, e mantenesse l'unità politica ed economica e la coesione sociale, cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 139 ss.

¹¹ Secondo la nota teoria introdotta a partire dalla sent. n. 16/1978.

In definitiva, l'inammissibilità del quesito totale sulla legge n. 86/2024 è dipesa integralmente dalla sent. n. 192/2024 che, nell'adeguare a Costituzione la relativa disciplina, mediante i suoi variegati dispositivi, è come se l'avesse mutata in una disciplina *a contenuto vincolato costituzionalmente*, sicché chiedere di abrogare l'una avrebbe avuto il senso di abrogare *inammissibilmente* l'altra, ossia proprio la decisione della Corte costituzionale intervenuta *medio tempore*.

Anche se non si condividesse questa lettura, resta il fatto, unico finora, che da questo precedente, tra le cause di inammissibilità del referendum abrogativo, vi rientra ora il limite delle leggi modificate da sopravvenute "decisioni normative" della Corte costituzionale¹², in modo tale da cambiare il senso della disciplina positiva e della domanda referendaria. Un'ipotesi, com'è chiaro, i cui confini sono incerti, come lo sono i margini di apprezzamento del giudice delle leggi nell'interpretare i propri precedenti e l'incidenza degli stessi sulla legislazione positiva¹³.

La Corte, tuttavia, non ha scelto di seguire una strada dritta: ha intrapreso un percorso arzigogolato e contraddittorio, rilevando una mancanza di chiarezza (che non s'è capito se riferita all'oggetto e alle finalità della disciplina positiva, o dell'intervento manipolativo della sent. n. 192/2024, o a entrambi), per cui la consultazione avrebbe avuto ad oggetto l'*an* del regionalismo differenziato e non più la disciplina generale di attuazione, quale che sia (quella della legge n. 86/2024 o quella conseguente alla sent. n. 192/2024).

7. Una comparazione con l'opposta decisione di ammissibilità del quesito sul Jobs act: una disciplina analogamente modificata più volte per legge e dalla giurisprudenza costituzionale

Le aporie di questa importante decisione di inammissibilità emergono in via comparativa con la parallela, ma opposta, decisione di ammissibilità del quesito "totale" sul *Jobs Act* (sent. n. 12/2025). Che tra le due esistano molti punti di contatto è la stessa Corte a rilevarlo.

Come in quella sulla legge generale di attuazione dell'art. 116.3 Cost., anche di fonte alla domanda diretta ad abrogare il decreto legislativo n. 23/2015 l'Ucr aveva riformulato il quesito, precisando che l'oggetto fosse il "contratto a tutele crescenti" nella disciplina risultante dal "decreto Renzi" e dalle ripetute modifiche intervenute successivamente (anche rispetto alla presentazione del

¹² Senza distinguere tra accoglimento e rigetto, per le cose dette sopra, alla nota n. 4. Sentenze "normative", dunque, secondo l'accezione formulata da G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, I, 1981, 1684 ss. (nonché in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. I, Padova, Cedam, 1985).

¹³ Ho insistito su questa trasformazione in essere nella giurisprudenza costituzionale nei miei studi più recenti: rinvio solo ad A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024, 186 ss.

referendum), sia per mano del legislatore, sia per effetto di alcune significative decisioni della Corte costituzionale. L'ordinanza degli Ermellini¹⁴ ha quindi indicato puntualmente i termini dello *ius superveniens*.¹⁵

Anche per tale motivo, in premessa, il giudice dell'ammissibilità ha dovuto ricostruire la "cornice normativa di riferimento", nella quale si è fotografata l'evoluzione che hanno conosciuto i rimedi contro il licenziamento illegittimo, distinti nelle due forme di garanzia stabilite in base alle dimensioni dell'impresa, reale per le grandi (art. 18, legge n. 300/1970, il cd. Statuto dei lavoratori), obbligatoria per le piccole (l. n. 604/1966). Nella decisione si precisa – come del resto nella giurisprudenza sui licenziamenti illegittimi intervenuta nel recente passato¹⁶ – che l'art. 18 sia stato "*profondamente modificato*" dalla cd. riforma Fornero (l. n. 92/2012), la quale "ha *abbandonato* il criterio della tutela reintegratoria generalizzata" per "un criterio selettivo ispirato essenzialmente alla gravità dell'illegittimità da cui è affetto il licenziamento". Su questo tessuto normativo è intervenuto il *Jobs Act* (JA) che, nel d.lgs. n. 23/2015, accentuando la "flessibilità in uscita", "ha dettato una disciplina *organica* dell'apparato sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi intimati, tanto ai datori di lavoro sopra-soglia quanto da quelli sotto-soglia, ai lavoratori che rivestono la qualifica di operai, impiegati o quadri assunti, a decorrere dal 7 marzo 2015, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato". Il legislatore "pur muovendosi nel solco della *frammentazione* delle tutele" della "riforma Fornero", "ne ha così *mutato* i rispettivi confini applicativi...". Si è indicato, peraltro, che il risultato raggiunto, qualificato come un "complessivo *arretramento* delle garanzie a favore della flessibilità in uscita", sia stato successivamente "*mitigato*" dalla giurisprudenza costituzionale richiamata dall'Ucr; così come è stato notato che, "in controtendenza rispetto al complessivo arretramento", in alcuni

¹⁴ Ucr ord. 12 dicembre 2024 sul *Jobs Act*.

¹⁵ Consistente i sei atti normativi e quattro sentenze (nn. 194/2018, 150/2020, 22 e 128/2024), l'ultima delle quali, intervenuta dopo l'annuncio in *Gazzetta Ufficiale* dell'iniziativa referendaria e tre giorni dopo il deposito della richiesta con le firme raccolte.

¹⁶ Cfr. il numero monografico 4/2024 della rivista online *Lavoro Diritti Europa*, dedicato ad "Uno sguardo d'insieme sulla giurisprudenza costituzionale in materia di lavoro", su cui si sono cimentati, in dialogo, giuslavoristi e costituzionalisti, coordinati da E. BALBONI (*Il tema, permanente e ineludibile, dei poteri e dei limiti della Corte costituzionale*) e C. PISANI (*L'inedito ruolo della Consulta nella disciplina del sistema rimediabile dei licenziamenti illegittimi*): C. BUZZACCHI, *La discrezionalità del legislatore e quella del giudice del lavoro nella giurisprudenza costituzionale sul licenziamento*, C. PINELLI, *Politica e giurisdizione costituzionale nella tutela contro i licenziamenti illegittimi (2018-2024)*, A. MORRONE, *Sui licenziamenti illegittimi. Co-legislazione giurisprudenziale e tutela effimera del diritto al lavoro*, E. BALLETTI, *Natura e limiti dell'intervento della Corte costituzionale in relazione al sistema rimediabile dei licenziamenti illegittimi*, R. DIAMANTI, *I criteri applicativi e interpretativi utilizzati dalla Corte costituzionale in materia di licenziamenti e le possibili interferenze con il potere legislativo*, A. TURSI, *La Corte costituzionale e la riforma dei licenziamenti: quando l'interpretazione sistematica scardina il sistema*.

casi il Jobs Act ha prodotto “un *ampliamento* delle stesse”¹⁷ (in tre evenienze: il licenziamento per perdurante assenza per malattia o infortunio; quello per disabilità fisica o psichica del lavoratore nel caso di inidoneità al lavoro non dipendente da quella condizione; il licenziamento nelle organizzazioni di tendenza).

Riassumiamo. Da un lato, il JA viene connotato come una *nuova* disciplina della materia, rispetto alla “riforma Fornero”, all’art. 18 e alla legge n. 604/1966 (dando conto di una stratificazione normativa tra discipline applicabili a seconda di un differente “tempo giuridico”). Dall’altro, si sottolinea la *disomogeneità materiale* del JA in ragione dei contenuti della tutela, diversificata mediante un giudizio di valore *in melius* e *in peius* rispetto alla previgente disciplina. Quelli indicati sono i punti su cui si verifica un cortocircuito argomentativo, specie comparando l’esito e la motivazione di questa e di quella pronuncia.

8. La forma prevale sulla sostanza: gli elettori sono resi capaci di esprimere una “valutazione complessiva” sul JA

La sent. n. 12/2025 ha escluso l’esistenza di cause di inammissibilità del quesito. In particolare, l’oggetto non era né una disciplina “costituzionalmente necessaria” o “a contenuto costituzionalmente vincolato”, né priva di una “matrice razionalmente unitaria”.

In entrambe le evenienze, era necessario vincere la prova opposta: si doveva, per un verso, dimostrare che l’eventuale abrogazione non avrebbe esposto il lavoratore a “una lacuna nella tutela del fondamentale diritto al lavoro” e, per altro verso, superare l’obiezione che la domanda avesse un contenuto eterogeneo proprio perché la disciplina recava tanto un “arretramento” quanto un “ampliamento” delle tutele.

Sul primo punto si afferma – vale la pena riportare il passo integrale – che il quesito “punta a rimuovere dall’ordinamento l’intero d.lgs. n. 23 del 2015, frutto di una discrezionale opzione di politica legislativa, senza che dalla *vis abrogans* possa scaturire una, preclusa, reviviscenza del quadro normativo preesistente: la disciplina dettata dal suddetto decreto legislativo si è affiancata a quella dettata dall’art. 18 statuto lavoratori e dall’art. 8 della legge

¹⁷ Ho enfatizzato in corsivo le parti della motivazione che mi sembrano significative, per sottolineare, da un lato, che la stessa Corte abbia rimarcato l’innovazione normativa del JA rispetto alle discipline precedenti (nel senso della loro abrogazione o delimitazione dell’efficacia ai fatti da esse stesse previste) e, da altro lato, il giudizio di valore che la Corte ha espresso sui contenuti politici del JA (parlando in genere di “arretramento” rispetto alla riforma Fornero modificativa dell’art. 18 statuto dei lavoratori e della l.n. 604/1966 che essa stessa avrebbe “mitigato” e, in certi casi, riconoscendo un “ampliamento” delle tutele). Come dirò, a parte questa notazione, entrambe le valutazioni sono contraddette poco dopo, sia quando si parla di regimi “paralleli”, sia quando si sostiene l’irrelevanza della disomogeneità contenutistica del JA ai fini dell’ammissibilità del referendum totale.

n. 604 del 1966, dando così luogo a «un duplice e parallelo regime» (sentenza n. 44 del 2024). L'effetto innovativo sulla disciplina vigente, connaturale alla abrogazione referendaria, consisterebbe quindi nella «fisiologica espansione della sfera di operatività» (sentenza n. 50 del 2000) di norme già presenti nell'ordinamento, tuttora vigenti, anche se compresse, per effetto della applicabilità delle disposizioni oggetto del referendum, su un ambito di efficacia limitato ai soli licenziamenti individuali dei lavoratori già in servizio alla data del 7 marzo 2015”.

Sul secondo punto, la Corte ricorda che l'art. 75 Cost. permette “l'abrogazione anche totale”, compresa “anche la possibilità che il referendum investa un testo articolato e complesso, ed escludendo di conseguenza che tali caratteri di un atto siano pregiudizialmente motivo di inammissibilità del quesito”. Riconoscere che, nel caso, esiste una matrice razionale unitaria equivale ad ammettere che sussiste una finalità unitaria, “mirante all'abrogazione di un *corpus* organico di norme e funzionale alla *reductio ad unum*, senza più la divisione tra prima e dopo la data del 7 marzo 2015, della disciplina sanzionatoria dei licenziamenti illegittimi, con la riespansione della disciplina pregressa, valevole per tutti i dipendenti, quale che sia la data della loro assunzione”.

Individuato il *verso* dell'abrogazione popolare, è stato possibile superare la contraddizione interna al JA laddove prevede tanto un “arretramento di tutela” quanto un “ampliamento delle garanzie per il lavoratore”. Detta circostanza, infatti, “non assume una dimensione tale da inficiare la chiarezza, l'omogeneità e la stessa univocità del quesito”, perché la domanda “chiama, infatti, il corpo elettorale a una *valutazione complessiva e generale*, che può anche prescindere dalle specifiche e differenti disposizioni normative, senza perdere la propria matrice unitaria, che resta quella di esprimersi *a favore o contro l'abrogazione del d.lgs. n. 23 del 2015 nella sua articolata formulazione*”.¹⁸ Il fine unitario giustificerebbe, quindi, il risultato di un *abbassamento* dei livelli di protezione. La Corte lo spiega così: i limiti costituzionali al referendum (impedire, da un lato, “la distorsione in senso plebiscitario del precipuo strumento di democrazia diretta contemplato dalla Costituzione”; e, dall'altro, “l'incisione sulla libertà del voto dell'elettore, che potrebbe maturare «convincimenti diversi» rispetto a una pluralità di questioni profondamente difforni e insuscettibili di essere ricondotte ad unità”) “non precludono l'abrogazione totale di un testo normativo che contempla soluzioni differenti (...) *qualora rimanga comunque salvaguardato un nesso di coerenza tra il mezzo e il fine referendario*”.¹⁹

Come si evince, in definitiva, la Corte ha ammesso che, in tale caso, *la forma prevale sulla sostanza*: se il quesito presenta una matrice razionale unitaria –

¹⁸ Enfasi non testuali.

¹⁹ Enfasi non testuale.

l'abolizione di un intero *corpus* normativo – non rileva la materiale diversità delle garanzie apprestate nelle fattispecie astratte.

Il risultato è, quindi, esattamente *opposto* a quello conseguito dalla sent. n. 10/2025. Lì *la sostanza ha prevalso sulla forma* e per tale ragione la decisione è stata di inammissibilità. Qui, viceversa, nessun rilievo ha avuto la circostanza che la disciplina dei licenziamenti del JA fosse stata più volte modificata successivamente, soprattutto da parte della Consulta stessa.²⁰ E non s'era trattato di modifiche di contorno, ma di aggiustamenti sostanziali che, per utilizzare il medesimo giudizio di valore della Consulta, sono andate verso un "*avanzamento*" delle tutele, la cui abrogazione, a rigor di logica, avrebbe comportato un loro "*arretramento*".

Una nutrita giurisprudenza costituzionale aveva ridefinito i contenuti materiali del JA, se non di più, almeno altrettanto incisivamente come la sent. n. 192/2024 aveva fatto sulla "legge Calderoli". Va ricordato, in particolare, che la sent. n. 194/2018 aveva svuotato la nota essenziale della "riforma Renzi", rovesciando il criterio legale di determinazione dell'indennizzo, passato da un meccanismo automatico (la sola anzianità di servizio), ad uno discrezionale (la valutazione caso per caso del giudice sulla base di plurimi criteri oltre l'anzianità), ritenuto più adeguato a Costituzione. Le pronunce intervenute dopo quella decisione di riferimento hanno seguito una stessa linea demolitrice, modificando profondamente la disciplina del d.lgs. n. 23/2015.

Comparando le opposte decisioni di ammissibilità si affastellano nella mente numerosi dubbi. Che cosa ne ha giustificato l'esito? Nel caso dell'autonomia differenziata ha fatto la differenza la circostanza che la sent. n. 192/2024 sia stata adottata dopo (qualche settimana dopo) il deposito della richiesta con le firme? Ancora. Pure nel caso della disciplina del JA la domanda referendaria aveva ad oggetto una disciplina positiva integrata in più punti dalla Corte costituzionale, che, come per il regionalismo differenziato, l'aveva resa costituzionalmente compatibile. In entrambe le situazioni, dunque, l'oggetto non era la disciplina positiva ma quella risultante dalla "colegislazione" giurisprudenziale.²¹ Perché, però, l'adattamento costituzionale del diritto positivo ha giocato un ruolo dissimile nei rispettivi giudizi di ammissibilità?

Il quesito sul JA, come sappiamo, ha superato il vaglio, perché sul contenuto normativo riscritto (dal legislatore e dalla giurisprudenza) ha prevalso l'omogeneità *formale*, derivante dalla riconosciuta esistenza di una matrice razionalmente unitaria, ritenuta idonea a fare manifestare all'elettore una "valutazione

²⁰ Va sottolineato che l'ultima delle pronunce sul JA, la sent. n. 128/2024, è stata pubblicata nello stesso tempo del deposito della richiesta (avvenuta il 19 luglio 2024, mentre la decisione è stata pubblicata sulla G.U. il 17 luglio, quindi, sono "coeve").

²¹ Cfr. A. MORRONE, *Sui licenziamenti illegittimi. Co-legislazione giurisprudenziale e tutela effimera del diritto al lavoro*, cit.

complessiva e generale” sull’atto fonte. Sull’atto, però, non sulle norme. Meglio: sull’atto fonte *ipostatizzato*, sul JA eletto (dai promotori²² e dalla Corte) a *simbolo* di una *policy* specifica (rappresentata dal richiamo al “mitico” articolo 18, indipendentemente dal suo effettivo contenuto positivo, che non è più quello dello Statuto del 1970, ma il testo risultante della “riforma Fornero”). Come nella sent. n. 10/2025, dove pure è stato ipostatizzato l’oggetto del referendum, quando lo si è focalizzato sull’art. 116.3 Cost. (il vessillo del “regionalismo differenziato”), e non sulla legge n. 86/2024.

Una società vive di simboli²³. Nei due referendum esaminati la Corte costituzionale li ha forgiati (sfruttando le sollecitazioni dei promotori) e ne ha tratto conseguenze giuridiche opposte nel valutare le due domande referendarie: quella sulla differenziazione territoriale ritenuta lacerante e, perciò, da scongiurare; quella, considerata invece rassicurante, sul ritorno al mitico art. 18 e, quindi, da sostenere.

9. Abrogazione e innovazione: due profili necessari nel giudizio sui quesiti referendari del 2025?

Il ragionamento della sent. n. 12/2025, s’è anticipato, si regge sul presupposto che abrogando la disciplina “complessiva e generale” del JA riprendesse vigore la disciplina precedente. La Corte ha fatto di quest’aspetto un motivo di ammissibilità della domanda. Se dall’abrogazione popolare il diritto del lavoratore licenziato fosse rimasto senza tutela, il referendum non avrebbe avuto il via libera. Il che conferma alcune tendenze. Vediamole rapidamente.

Il carattere manipolativo non dipende dalla struttura “parziale” di un quesito.²⁴ Anche ad un quesito “totale” – come quello sul JA – può essere richiesto, ai fini dell’ammissibilità, di dover produrre norme come conseguenza *positiva* dell’abrogazione di norme.²⁵ Alla luce della lunga e variegata giurisprudenza sui referendum, il problema è capire quando: l’effetto additivo dell’ablazione

²² Va ricordato che la Cgil è stato il principale soggetto promotore di questo quesito (e degli altri sul “lavoro dignitoso”), esercitando, per la seconda volta nella storia del referendum, una funzione politica (dopo il precedente di un decennio prima). Su questi profili, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 428 ss.

²³ In argomento: G. ZAGREBELSKY, *Simboli al potere. Politica, fiducia, speranza*, Torino Einaudi, 2012, sull’ambiguità dei simboli (strumenti di amicizia e inimicizia, funzionali tanto alla democrazia quanto all’autocrazia); M. LUCIANI, *Art. 12*, Roma, Carocci, 2018, 82-83, sulla funzione integrativa dei simboli (riprendendo Rudolf Smend) e su quella diretta ad alimentare una “mitologia costituzionale”.

²⁴ Ho approfondito questo tema nel mio saggio *Il referendum manipolativo: abrogare per decidere*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, 305 ss.

²⁵ Ben diversa dalla tesi di V. CRISAFULLI sul “disporre diversamente” come effetto tipico dell’abrogazione referendaria. Cfr., del Maestro, le *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1984.

è necessario qualunque sia l'oggetto della domanda o solo se il quesito insiste su discipline attuative di diritti?

Le vicende passate dell'aborto²⁶, della procreazione medicalmente assistita (Pma)²⁷ e, quella presente, del contratto a tutele crescenti, sembrano spostare l'ago della bilancia verso la seconda alternativa. A contrario, si può aggiungere pure la sentenza sul referendum concernente il regionalismo differenziato: qui, a differenza degli altri casi ricordati, non c'era un diritto ma un "potere" (sia pure incidente anche su diritti).

La soluzione indicata non è sicura, però. Nell'aborto e nella Pma, i diritti fondamentali che hanno impedito i relativi referendum erano stati riconosciuti da una legge. Invece, il diritto al lavoro è espressamente previsto dalla Costituzione (art. 4 e 35 Cost.). Nondimeno, nel referendum sul JA l'ammissibilità s'è retta sul duplice requisito dell'omogeneità della domanda e sulla consequenzialità tra l'abrogazione della disciplina vigente e la sua sostituzione con quella previgente.

Anche gli altri quesiti in materia di "lavoro dignitoso" hanno superato il vaglio²⁸ non solo in quanto "abrogativi", ma pure (e soprattutto) perché l'abolizione delle norme oggetto delle relative domande preludeva all'ingresso di un'altra disciplina, voluta dai promotori, ritenuta dai giudici l'esito obiettivo dell'ablazione popolare. Generava, infine, un necessario effetto *positivo* anche il referendum sulla cittadinanza²⁹, la cui ammissibilità s'è giocata integralmente sulla *sostituzione* normativa della residenza decennale con quella quinquennale.

Questa tornata, dunque, si è svolta sotto il segno della consueta trasfigurazione dell'istituto. Il referendum popolare non serve tanto per abrogare quanto per innovare l'ordinamento (attraverso l'abrogazione di norme). Una trasformazione che, è bene non dimenticarlo, è figlia della giurisprudenza costituzionale³⁰, cui i promotori si sono adeguati sfruttandone tutte le potenzialità concrete.

²⁶ Corte cost., sent. n. 35/1997.

²⁷ Corte cost., sent. n. 45/2005.

²⁸ Corte cost. sent. n. 13/2025, che ammette il referendum parziale (art. 8, l.n. 604/1966) sull'indennità in caso di licenziamento illegittimo del lavoratore nelle piccole imprese; sent. n. 14/2025, che ammette il quesito parziale relativo alla disciplina del contratto a termine (abrogazione del termine, delle proroghe, dei rinnovi); sent. n. 15/2025 sull'ammissibilità del referendum abrogativo parziale della disciplina di esclusione della responsabilità solidale del committente, dell'appaltatore e del subappaltatore per infortuni del lavoratore dipendente di impresa appaltatrice o subappaltatrice, come conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.

²⁹ Corte cost. sent. n. 11/2025 che ammette il quesito parziale sulla legge n. 91/1992, in materia di acquisto della cittadinanza per lo straniero maggiorenne non cittadino dell'Ue.

³⁰ Come sappiamo il primo precedente è la sent. n. 29/1987 sull'elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura, cui si deve l'invenzione dell'autoapplicatività dei quesiti elettorali parziali (poi consolidata a partire dalla sent. n. 47/1991 sui referendum elettorali relativi alla Camera

10. Sulla cd. “riespansione” normativa come effetto necessario dell’abrogazione nei quesiti sul lavoro

Proprio sulla peculiare natura dell’effetto normativo *positivo* dei quesiti referendari conviene insistere. La Corte parla di “riespansione” della normativa come conseguenza dell’abrogazione del JA. Lo stesso concetto ricorre anche negli altri referendum in materia lavoristica, in misura maggiore in quelli sul contratto a termine e sulla responsabilità solidale negli appalti, minore in quello sul licenziamento nelle piccole imprese. Si può sostenere che, in generale, tutti i quesiti parziali sono stati ammessi proprio perché avevano una portata innovativa (e non meramente ablativa) e che, in particolare, mentre i quattro referendum promossi dalla Cgil miravano a rimettere in vigore norme abrogate, quello sulla cittadinanza a rendere “generale” una norma speciale vigente. Vediamoli distintamente.

L’esito additivo del referendum sul JA porterebbe alla “applicabilità, anche ai lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015, della disciplina dettata dall’art. 18 statuto dei lavoratori e dall’art. 8 della legge n. 604 del 1966”. La Corte esclude che “dalla *vis abrogans* possa scaturire una, preclusa, reviviscenza del quadro normativo preesistente”, perché, a suo dire, “la disciplina dettata dal suddetto decreto legislativo si è affiancata” a quella dettata dalle norme citate, “dando così luogo a «un duplice e parallelo regime» (sentenza n. 44 del 2024)”. Sicché dall’abrogazione popolare deriverebbe la “fisiologica espansione della sfera di operatività (...) di norme già presenti nell’ordinamento, tuttora vigenti, anche se comprese, per effetto della applicabilità delle disposizioni oggetto del referendum, su un ambito di efficacia limitato ai soli licenziamenti individuali dei lavoratori già in servizio alla data del 7 marzo 2015”.

Quella che qui è qualificata una “riespansione” non è altro, però, che l’applicazione, *post* abrogazione, di norme in precedenza non applicabili ai lavoratori assunti dalla data di vigenza indicata dall’atto successivo perché sostituite dalla disciplina del JA.

A sua volta, il quesito relativo all’abrogazione del tetto massimo dell’indennità, prevista per il licenziamento illegittimo di lavoratori assunti prima del 7 marzo 2015 nelle imprese di piccole dimensioni, è ritenuto ammissibile in quanto ha rispettato i requisiti di chiarezza, univocità ed omogeneità (sent. n. 13/2025).³¹ Eliminando – “con la tecnica del ritaglio sulle parole”, e “senza tuttavia che ciò determini uno stravolgimento dell’originaria *ratio* e struttura della disposizione, tale da comportare l’introduzione di una nuova statuizione

dei deputati, al Senato della Repubblica, ai comuni). Sulla relativa problematica, cfr. A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 129 ss.

³¹ Corte cost. sent. n. 13/2025.

estranea all'originario contesto normativo" – il tetto massimo (sei mensilità maggiorabile fino a quattordici) – la "normativa di risulta, in caso di esito positivo della consultazione referendaria, comporterebbe, per la menzionata categoria di lavoratori, il mantenimento della soglia minima (pari a 2,5 mensilità) e consentirebbe una liquidazione affidata al prudente apprezzamento del giudice che, nel quantificare un ristoro equo e dotato di un congruo effetto deterrente, non troverebbe più l'ostacolo dell'attuale limite massimo"³². Di conseguenza, l'elettore sarebbe posto innanzi alla "alternativa di mantenere ferma l'attuale disciplina prevista dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, ovvero di depurarla seccamente del profilo anzidetto, lasciandone per il resto intatte le ulteriori previsioni".

Pure qui, sia pure in maniera meno evidente rispetto al caso del JA, l'abrogazione della disciplina vigente ha come esito l'applicazione di una regola finora non applicabile: la libertà del giudice di stabilire la misura dell'indennità senza il limite legale massimo delle mensilità.

Più nettamente l'effetto sostitutivo di norme si vede nel referendum diretto ad abrogare le previsioni che favoriscono il lavoro temporaneo (il termine, la possibilità di proroghe e di rinnovi)³³. Inquadrato il contesto normativo, il giudice costituzionale ha precisato che il susseguirsi di numerosi atti legislativi ha condotto ad "liberalizzazione", ossia alla "possibilità di stipulare contratti a tempo determinato senza alcuna causa giustificativa". La "disciplina attualmente in vigore" ammette "liberamente" la stipulazione di contratti "per una durata massima di dodici mesi" e, in caso di durata superiore ai dodici ma entro i ventiquattro mesi, subordinatamente ad alcune condizioni (alcune previste dalla legge o dai contratti collettivi, altre individuate dalle parti fuori dalla casistica indicata dalle fonti precedenti). Il risultato dell'ablazione popolare è individuato, così, nella "riespansione dell'obbligo della causale giustificativa anche per i contratti (e i rapporti) di lavoro di durata inferiore ai dodici mesi", nonché nella "esclusione del potere delle parti di individuare giustificazioni" a fondamento della stipula o della proroga o del rinnovo di tale tipologia negoziale "diverse" da quelle legali o da quelle previste dai contratti collettivi stipulati dai sindacati maggiormente rappresentativi.

La chiarezza, l'univocità e l'omogeneità della domanda viene riscontrata nell'*eadem ratio* che avvince le disposizioni oggetto di abrogazione: "favorire il ricorso al contratto di lavoro temporaneo, tramite il ridimensionamento della portata dell'obbligo della causale giustificativa". Sicché, vi sarebbe "un'alternativa secca", potendo l'elettore scegliere liberamente tra la "conservazione

³² La Corte ha chiarito che, nella determinazione dell'indennità, rimarranno applicabili i criteri previsti dall'art. 8 l.n. 604/1966: numero degli occupati, dimensioni dell'impresa, anzianità di servizio, comportamento e condizioni delle parti.

³³ Corte cost. sent. n. 14/2025.

della normativa vigente”, che agevola l’impiego del lavoro temporaneo, e “la riespansione dei vincoli al ricorso al lavoro temporaneo, nella forma della generalizzazione dell’obbligo di giustificazione dell’apposizione del termine al contratto, senza eccezioni con riguardo alla durata del rapporto e in riferimento alle sole ipotesi previste dalla legge o dai contratti collettivi”. Tutto ciò permetterebbe di allontanare l’obiezione di “una manipolazione del testo”, fonte di “una disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo”: il quesito si è limitato, infatti, “a sottrarre dall’ordinamento un certo contenuto normativo (...) affinché esso venga sostituito con quanto sopravvive all’abrogazione, per effetto della fisiologica espansione delle norme residue”.

Ora, a me pare evidente che quello che qui viene chiamato “espansione di norme residue” o “sostituzione normativa”, non sia altro che l’esito della successione nel tempo di norme aventi una applicazione diversa: l’abrogazione della disciplina vigente comporta la possibilità di applicare norme non applicabili alle fattispecie (perché sostituite da quelle attuali cui il referendum vorrebbe togliere efficacia normativa). La stessa ricostruzione dell’evoluzione positiva, fatta nella motivazione, ha dimostrato l’avvicinarsi nel tempo di regime diversi (nella linea della progressiva liberalizzazione del settore che i promotori vogliono eliminare per ritornare alla disciplina precedente).

Altri chiari indizi in questa medesima direzione spinge l’analisi della decisione che ammette il referendum sulla disciplina limitativa della responsabilità solidale di committente, appaltatore e subappaltante in caso di infortuni patiti dal lavoratore e specifici dell’attività di imprese appaltatrici non indennizzati dagli istituti di previdenza³⁴. Dalla ricostruzione dell’evoluzione positiva svolta nella decisione di ammissibilità è emerso chiaramente che quella oggi vigente (d.lgs. n. 81/2008), oggetto di abrogazione popolare, ha limitato la responsabilità solidale, prevista “senza alcuna deroga” dalla normativa precedente (art. 1, c. 910, l. n. 296/2006). In motivazione è detto apertamente che in base alla “formulazione del quesito e dall’analisi della sua incidenza sul quadro normativo si evince in modo inequivocabile la finalità di rafforzare la responsabilità solidale per i danni non indennizzati dall’INAIL o dall’IPSEMA e di *ripristinarne* l’originaria ampiezza, nei termini definiti dall’art. 1, comma 910, della legge n. 296 del 2006, che non contemplava limitazioni di sorta”. Secondo la Corte il quesito permetterebbe di conseguire questo risultato: “abrogata la limitazione” in vigore, “il sistema si ricompone in modo armonico con il fine ispiratore della richiesta referendaria”, così trovando “compimento le *virtù espansive di una regola che già il sistema conosce*”.³⁵

³⁴ Corte cost. sent. n. 15/2025.

³⁵ Corsivi enfatizzati.

Ancora una volta viene specificata l'alternativa "netta" sottoposta all'elettore: "il mantenimento dell'attuale assetto della responsabilità solidale, contraddistinto da deroghe significative, o l'integrale riespansione di tale responsabilità, senza alcuna eccezione per i danni prodotti dai rischi tipici delle attività delle imprese appaltatrici e subappaltatrici". Questo risultato, però, è un altro modo di dire che dall'abrogazione consegue il "ripristino" della vigenza delle norme, che le limitazioni positive, sottoposte a referendum abrogativo, avevano reso inefficaci.

11. L'effetto innovativo del quesito sulla cittadinanza: sue peculiarità rispetto agli altri quesiti sul lavoro

Dai referendum sul "lavoro dignitoso" diverge il referendum sulla cittadinanza. Mediante l'abrogazione parziale di due disposizioni il risultato che si vorrebbe ottenere è la riduzione da dieci a cinque anni del termine di residenza legale in Italia per lo straniero extracomunitario maggiorenne, il cui decorso è necessario al fine di avviare la procedura diretta all'acquisto dello *status civitatis*.

La disposizione ritagliata dal quesito prevede il termine più breve solo per gli stranieri adottati, mentre quello lungo per tutti gli altri (salvi i casi particolari, e quello dei cittadini Ue). La decisione di ammissibilità si è concentrata sui "soli requisiti concernenti la formulazione del quesito": dedotta la "finalità obbiettivamente ricavabile dalla formulazione del quesito e dall'incidenza dello stesso sul quadro normativo di riferimento", la Corte ha rimarcato che, "pur combinando due abrogazioni, una totale e una parziale, per dar vita a un'unitaria normativa di risulta", non ci si è allontanati dalla "natura abrogativa dell'istituto". Il ritaglio ha superato la "soglia di tollerabile manipolatività". Si è intervenuti "nell'unico modo possibile stante la necessità che all'esito del referendum abrogativo residui una disciplina totalmente autoapplicativa (...)", dato che la "combinazione delle due abrogazioni proposte dal quesito, in altri termini, lascerebbe vigente, modificato, l'art. 9, comma 1, lettera b)". Il quinquennio – "oltre a essere stato per lungo tempo, nell'ordinamento italiano..." il requisito necessario – è il criterio legale "già oggi necessario" per gli stranieri adottati e, quindi, "non sono una cifra che «figura in tutt'altro contesto normativo» (sentenza n. 36 del 1997) ma, al contrario, sono cifra già utilizzata dal legislatore per le medesime esigenze (sentenza n. 26 del 2017)". L'esito, pertanto non sarebbe la produzione di "un assetto normativo sostanzialmente nuovo", dato che la normativa di risulta finirebbe per impiegare "un criterio già utilizzato dal legislatore (sentenza n. 13 del 1999) e del quale non muterebbe i «tratti caratterizzanti» (sentenza n. 10 del 2020)".

Due sono gli aspetti da sottolineare. Da un lato, è stata valorizzata la distinzione tra un quesito "totale" e un quesito "parziale" non dal punto di vista, semplicistico e banale, dell'atto normativo (integralmente o parzialmente

oggetto della richiesta referendaria), ma da quello della dialettica “oggetto-finalità” sostanziale dell’ablazione. “Totale” è l’abrogazione di una disposizione normativa *significativa*; invece, “parziale” può dirsi il quesito che incorpora frammenti di disposizione *privi in sé e per sé di un significato* giuridico. Nella fattispecie, la prima riguarda l’abolizione della lett. f), la seconda le parole della lett. b) dell’art. 9.1, l.n. 91/1992.

Dall’altro lato, la *pars construens* dell’abrogazione popolare non è, come nei quesiti in materia lavoristica, il ripristino della vigenza di una disciplina *non più efficace*, ma, al contrario, rendere *generale* una regola *speciale vigente*.

12. Riespansione e “reviviscenza”: due profili di un medesimo fenomeno chiamato “applicazione” delle norme giuridiche

Conosco le obiezioni al mio ragionamento. Quella configurata, anche da questa giurisprudenza, non sarebbe una “reviviscenza” di norme abrogate. Come nei referendum in materia di “lavoro dignitoso”, anche nel quesito sulla cittadinanza, del resto, potrebbe sostenersi che la generalizzazione della regola prevista solo per lo straniero maggiorenne adottato³⁶ è pur sempre l’estensione dell’efficacia di una norma che, oggi, è impedita (derogata) dalle due regole sui cinque anni per gli adottati e sui dieci per tutti gli altri stranieri maggiorenni extra Ue. Anche qui, insomma, si tratterebbe di una “*riespansione*”: il *leitmotiv comune* alle cinque decisioni di ammissibilità del 2025.

Nonostante la casistica, non solo di questa tornata, a partire dalla cruciale decisione che non ammise i due referendum sul ripristino del “Mattarellum” (per effetto dell’abrogazione “totale” e “parziale” della “legge Calderoli”, l. n. 270/2005)³⁷, e nonostante l’opinione della dottrina prevalente³⁸, io penso che non si sia ancora riflettuto a sufficienza sul concetto di “reviviscenza”. L’analisi si è concentrata sulle possibilità di “riportare in vita” norme abrogate, come se dall’abrogazione derivasse la cessazione *definitiva* della vigenza (sicché diventa “strampalata” l’ipotesi di far rivivere ciò che sarebbe “morto” una volta per sempre).

Non è il caso di ripercorrere le tesi e la giurisprudenza. Le do per note. Il punto importante, non adeguatamente apprezzato, è che nell’ordinamento positivo coesistono fenomeni diversi che contribuiscono a stabilire i confini

³⁶ Peraltro, non proprio in quegli stessi termini, perché, dopo il referendum, il termine decorrebbe non dall’adozione ma dalla residenza, in questo punto il quesito presentando un profilo di novità non esistente nella disciplina attuale.

³⁷ Corte cost. sent. n. 13/2012. Sulla vicenda rinvio al mio *La Repubblica dei referendum*, cit., 363 ss.

³⁸ Una sintesi della riflessione suscitata proprio dal referendum per il ritorno al Mattarellum in A. MORRONE (a cura di), *Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull’ammissibilità dei quesiti per il ripristino del “Mattarellum”*, Bononia University Press, Bologna, 2012.

dell'*efficacia* normativa. L'abrogazione è uno di questi. Normalmente vengono associati all'effetto abrogativo la "deroga" e la "sospensione". Anche la "reviviscenza" è un fenomeno che, in teoria generale, condivide la stessa *ratio* che sottende l'abrogazione, quale istituto generale di delimitazione dell'efficacia nel tempo di una norma giuridica. Un'altra manifestazione rilevante è la dichiarazione di illegittimità costituzionale, da cui consegue la perdita di efficacia della norma riconosciuta contraria alla Costituzione (sia *pro futuro*, sia *pro preterito*, con le note eccezioni). Ancora, sull'efficacia di una norma insiste anche il fenomeno della "disapplicazione" o, meglio, della "non applicazione": mi riferisco soprattutto al conflitto di norme "europea" e "nazionale", cui consegue (in virtù del primato e dell'effetto diretto del diritto europeo, secondo la dottrina prevalente) l'applicazione della prima e non più quella della seconda.

Anche il referendum abrogativo consegue risultati analoghi di delimitazione nel tempo dell'efficacia normativa: con l'aggiunta della possibilità, nei quesiti manipolativi (la maggior parte), che l'abrogazione popolare prelude all'applicazione di altre norme in luogo di quelle abolite (aspetto che, normalmente, diventa decisivo ai fini dell'ammissibilità).

In tutti i fenomeni ricordati c'è un *comune denominatore*. Insistono su una condizione essenziale perché una norma giuridica possa "valere" e, cioè, sulla sua *efficacia*, che altro non è se non la possibilità giuridica della sua "*applicazione*" in concreto (nello spazio e nel tempo). La distinzione fondamentale, da questo punto di vista, è tra "norme applicabili" e "norme non applicabili" nello spazio e nel tempo (e non le altre: norme abrogate e non abrogate, valide e invalide, generali e speciali, ecc.).³⁹

Le possibilità per una norma giuridica di essere applicata in concreto dipendono da diverse condizioni: che non sia stata abrogata o modificata, o dichiarata illegittima, o derogata, o sospesa, o sostituita da altra disposizione normativa. Se manca o viene meno una di queste condizioni la norma è applicabile (e se il giudice lo riconosce come possibile la norma è applicata).

Nei quesiti referendari passati in rassegna in questo articolo, la Corte costituzionale parla espressamente di "riespansione" e, in un caso, in un *obiter dictum* esclude che si tratti di "reviviscenza", addirittura dicendo, tralattivamente, che sarebbe "preclusa"⁴⁰. Sulla base di cosa, però? Di alcuni suoi (peraltro molto controversi) precedenti?

In verità, come appare visibilmente proprio in tutte le decisioni sui quesiti in materia di "lavoro dignitoso", la *riespansione* normativa è un fenomeno nelle conseguenze analogo alla *reviviscenza*. Come ho cercato di evidenziare, di

³⁹ Su questi temi mi sono cimentato approfonditamente in A. MORRONE, *The time is out of joint. Ordinare il tempo nelle sentenze della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2025, 167 ss.

⁴⁰ Cfr. Corte cost. sent. n. 12/2025, p. n. 6 diritto.

riespansione – ammesso che si tratti di un concetto che abbia una precisa fisionomia – si può parlare solo intendendo esattamente il fenomeno sottostante: ciò che l’abrogazione popolare fa venir meno è la disciplina positiva che aveva modificato, sostituendola, quella che la Corte costituzionale ha ritenuto applicabile per colmare il vuoto normativo. Le leggi abrogande coi referendum, infatti, a loro volta hanno abrogato altre discipline. Il JA ha preso il posto tanto dell’art. 18, statuto dei lavoratori, quanto dell’art. 8, l. n. 604/1966. Il contratto a termine ha sostituito la normazione che ne consentiva l’esperienza solo sulla base di una causa di giustificazione *ad hoc*. La determinazione legale dell’indennizzo per i licenziamenti nelle imprese piccole entro un minimo ed un massimo aveva sostituito abrogandolo il criterio che affidava il *quantum* all’apprezzamento in concreto del giudice del lavoro. La limitazione della responsabilità solidale del committente negli appalti aveva, del pari, sostituito la vecchia disciplina che non poneva argini a quella garanzia prevista per gli infortuni dei lavoratori. Pure nel quesito sulla cittadinanza, il risultato della riduzione da dieci a cinque anni di residenza legale è conseguibile a seguito dell’abrogazione del combinato disposto che impedisce di applicare a tutti gli stranieri maggiorenni extraeuropei la misura breve stabilita positivamente solo per gli adottati. In questo caso, nondimeno, grazie al ritaglio manipolativo – che la Corte ha ritenuto chiaro e lineare – l’efficacia della previsione speciale (per i soli adottati) è stata resa generale. Qui non c’è propriamente una riespansione o una reviviscenza – l’unica norma analoga a quella conseguibile in concreto era presente nella legge del 1912, non in quella del 1992 – ma la *costruzione* di una regola generale mediante il quesito abrogativo, che utilizza, in maniera ammissibile (alla luce della giurisprudenza costituzionale pregressa, specie in materia elettorale), il materiale normativo esistente, tra cui la norma speciale sull’adozione, che diventa lo schema normativo da applicare a qualsiasi straniero maggiorenne non cittadino dell’Ue.

Per concludere, questa stagione dimostra la vacuità della giurisprudenza costituzionale sulla preclusione della reviviscenza: sottolineare ciò equivale a evocare un tabù. Non solo non vi sono limiti costituzionali a impedirli, ma la reviviscenza o il ripristino o la riespansione di norme giuridiche – che dir si voglia – costituiscono fenomeni interni e fisiologici di un ordinamento giuridico che, insieme all’abrogazione, all’invalidità, alla disapplicazione contribuiscono a determinare l’efficacia intesa come applicazione in concreto delle sue disposizioni.

È stato acutamente dimostrato in una recente e brillante monografia⁴¹ che la reviviscenza (insieme ad altri istituti ben più noti e ricorrenti come quelli citati) è fondamentale *per ordinare* il divenire giuridico, svolgendo una

⁴¹ F. PERCHINUNNO, *La reviviscenza delle norme giuridiche*, Bononia University Press, 2025.

indispensabile *funzione razionalizzante* di cui, in concreto, ci si può avvalere per la *sistematica* del diritto. Se ne può servire il giudice che, anziché costruire una norma *ad hoc*, può decidere la controversia utilizzando, in luogo di quelle abrogate o dichiarate illegittime o sostituite da norme europee poi venute meno, norme che, ancorché in precedenza non vigenti, possono essere applicate al loro posto. Un istituto polifunzionale, dunque, per assicurare la continuità normativa, per limitare il potere creativo dell'interprete, per permettere al legislatore di intervenire, per risolvere casi concreti, per rendere ammissibili referendum abrogativi, *almeno* finché un nuovo diritto non sia stato posto dal legislatore positivo.