Referendum statutario regionale e funzioni neutrali dell’Ufficio centrale: difetto di giurisdizione amministrativa

di Mariangela Fiore

Data di pubblicazione: 5-11-2026

Le controversie relative agli atti dell’Ufficio centrale regionale per il referendum, istituito presso la Corte d’appello nell’ambito del procedimento di referendum confermativo sulle modifiche dello Statuto regionale, non appartengono alla giurisdizione amministrativa. L’Ufficio, pur non esercitando una giurisdizione contenziosa in senso proprio, svolge funzioni pubbliche neutrali di garanzia e controllo, collocate tra amministrazione e giurisdizione e funzionali al procedimento referendario quale forma di partecipazione alla funzione legislativa. La posizione dei promotori e degli altri soggetti coinvolti è qualificabile come diritto soggettivo pubblico e non come interesse legittimo; la controversia spetta pertanto al giudice ordinario. La sentenza in forma semplificata può essere censurata solo per vizi concreti della motivazione o del contraddittorio, non per la mera scelta del rito accelerato.

Guida alla lettura

In fatto

Il Consiglio regionale della Calabria ha approvato una modifica parziale dello Statuto regionale, introducendo la figura dei Sottosegretari alla Presidenza della Giunta e modificando la composizione dell’organo esecutivo. Alcuni consiglieri regionali hanno chiesto l’attivazione del referendum popolare confermativo previsto dall’art. 123 Cost. Il Segretario generale del Consiglio regionale ha ritenuto che la modifica fosse esclusa dall’ambito applicativo della legge regionale sul referendum, qualificandola come revisione parziale di carattere organizzativo. I promotori si sono rivolti all’Ufficio centrale regionale per il referendum, che, con decreto, ha ritenuto ammissibile la consultazione e ha ordinato di dare impulso al procedimento. La Regione Calabria ha impugnato il decreto dinanzi al TAR, il quale ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo. Il Consiglio di Stato ha confermato la decisione, respingendo l’appello.

In diritto

Il Collegio individua il *petitum sostanziale* nella posizione giuridica fatta valere e nella funzione esercitata dall’Ufficio centrale. Il procedimento referendario non è riconducibile all’esercizio di un potere amministrativo diretto alla cura concreta di un interesse pubblico particolare. **L’Ufficio opera in posizione di neutralità, terzietà e indipendenza, svolgendo un controllo esterno inserito nel procedimento di democrazia diretta e di modificazione dell’ordinamento**. Ne deriva il difetto di giurisdizione amministrativa, senza che il giudice

amministrativo debba individuare lo specifico giudice ordinario competente o il rimedio concretamente esperibile. È inoltre legittima la decisione del TAR in forma semplificata, poiché la semplificazione riguarda la tecnica di redazione e non attenua l'obbligo di motivazione.

Il commento

La sentenza affronta una questione di particolare rilievo sistematico perché **colloca il referendum confermativo regionale e l'attività dell'organo chiamato a verificarne l'ammissibilità al di fuori della tradizionale alternativa tra funzione amministrativa e funzione giurisdizionale contenziosa**. Il punto di partenza è rappresentato dall'**art. 123 Cost.**, che riconosce il referendum popolare sulle leggi statutarie regionali quando ne facciano richiesta, entro il termine previsto, una quota degli elettori o dei componenti del Consiglio regionale. La disposizione costituzionale configura il referendum come segmento eventuale del procedimento di approvazione o modifica dello Statuto, fonte primaria dell'ordinamento regionale e atto destinato a disciplinare la forma di governo, i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione. La consultazione popolare non costituisce quindi un ordinario procedimento amministrativo nel quale l'amministrazione persegua, mediante poteri autoritativi, uno specifico interesse pubblico concreto. Essa rappresenta piuttosto una forma di esercizio diretto della sovranità popolare e partecipa della funzione di produzione o modificazione dell'ordinamento. È in questa prospettiva che il Consiglio di Stato interpreta la posizione dei consiglieri promotori: non un interesse legittimo pretensivo all'adozione di un provvedimento amministrativo, ma un diritto soggettivo pubblico alla corretta attivazione e prosecuzione del procedimento referendario, nei limiti stabiliti dalla Costituzione e dalla legge regionale. Il riferimento al *petitum sostanziale* impedisce di attribuire rilievo decisivo alla forma della domanda proposta dalla Regione, che chiedeva l'annullamento o la declaratoria di nullità del decreto dell'Ufficio centrale per carenza assoluta di potere. Il riparto di giurisdizione non dipende infatti dalla qualificazione formale dell'atto come amministrativo né dal *nomen iuris* utilizzato dalla parte, ma dalla natura effettiva della situazione soggettiva dedotta e dalla funzione concretamente esercitata dall'organo. L'art. 7 c.p.a. devolve alla giurisdizione amministrativa le controversie concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, quando siano in discussione interessi legittimi o, nelle materie previste dalla legge, diritti soggettivi. Nel caso in esame, secondo il Collegio, manca proprio il presupposto costituito dall'esercizio di un potere amministrativo. L'Ufficio centrale regionale è composto da magistrati nominati dal Presidente della Corte d'appello e opera presso una sede giudiziaria. Tale dato organizzativo non è sufficiente, da solo, a qualificare l'attività come giurisdizionale in senso proprio, ma conferma la posizione di terzietà e indipendenza dell'organo. L'Ufficio non risolve una controversia tra parti imponendo una decisione destinata a stabilizzare un rapporto giuridico individuale, né cura un interesse particolare dell'amministrazione regionale. Verifica, invece, la sussistenza delle condizioni previste dall'ordinamento per l'avvio della consultazione, concorrendo alla garanzia di regolarità del procedimento referendario. La categoria delle "**funzioni pubbliche neutrali**", già elaborata dalla giurisprudenza amministrativa e civile con riguardo all'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, consente di descrivere questa posizione intermedia. In Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 333/1997 è stato affermato che il **procedimento referendario ha carattere legislativo e che l'Ufficio centrale non agisce nell'esercizio di un potere amministrativo per la cura di interessi particolari, ma in funzione di controllo**

dell'ordinamento. La stessa impostazione è stata ribadita in Consiglio di Stato, n. 5369/2015 e in Cassazione civile, Sezioni Unite, n. 24102/2016, secondo cui gli atti dell'Ufficio centrale, pur adottati con modalità formalmente assimilabili a quelle giudiziali, partecipano del procedimento referendario e non sono atti amministrativi in senso sostanziale. La pronuncia in esame compie tuttavia un passaggio ulteriore, perché applica questa costruzione a un Ufficio centrale regionale disciplinato da una legge regionale e collocato presso una Corte d'appello. Il Collegio ritiene che non vi sia una differenza decisiva rispetto all'Ufficio centrale statale: in entrambi i casi l'organo è composto da magistrati, opera in condizioni di neutralità ed è chiamato a svolgere una funzione di controllo esterno all'interno del procedimento referendario. **La natura regionale della consultazione e la fonte regionale della disciplina non trasformano la funzione in attività amministrativa, né consentono alla Regione di attribuire all'organo funzioni giurisdizionali in violazione della riserva statale in materia di ordinamento giudiziario**. L'Ufficio può dunque esercitare un'attività di garanzia e controllo prevista dalla legge regionale, ma questa attività non è per ciò solo amministrativa e non ricade nella giurisdizione del giudice amministrativo. **Il risultato è un difetto di giurisdizione qualificato dalla sentenza come riconducibile alla sottrazione della controversia al plesso amministrativo**. La soluzione presenta un evidente profilo problematico sul piano dell'effettività della tutela, poiché la Regione lamentava proprio il rischio di una zona sottratta a qualsiasi controllo giurisdizionale. Il Consiglio di Stato risponde che **l'assenza di giurisdizione amministrativa non equivale all'affermazione dell'inesistenza di ogni tutela, ma che la concreta individuazione del giudice competente e del rimedio esperibile appartiene al giudice ordinario**. Questa precisazione è coerente con la **logica del *petitum sostanziale***: se la posizione dei promotori è un diritto soggettivo pubblico, la controversia non può essere attratta nella giurisdizione amministrativa per il solo fatto che la Regione contesti l'esercizio del potere dell'Ufficio. In questa prospettiva assume rilievo anche la giurisprudenza relativa ai referendum territoriali e regionali, secondo la quale gli atti che intervengono fino alla celebrazione della consultazione e alla proclamazione dei risultati formano un procedimento unitario, non frazionabile in singoli segmenti amministrativi autonomamente impugnabili. Consiglio di Stato, n. 7268/2010 ha qualificato come **diritto soggettivo pubblico la posizione del promotore o sottoscrittore che contesti l'inammissibilità del referendum**, mentre Consiglio di Stato, n. 3834/2009 ha **ricondotto gli atti dell'Ufficio centrale alla categoria delle funzioni neutrali, intermedie tra amministrazione e giurisdizione**. Per la dimensione regionale, la stessa logica è stata applicata in TAR Sardegna, n. 378/2018, che ha riconosciuto la **giurisdizione ordinaria sulle controversie relative agli atti costitutivi della procedura referendaria regionale**.

La sentenza deve essere letta anche con riguardo alla **distinzione tra la natura dell'atto impugnato e quella dell'organo che lo adotta**. La Regione sosteneva che il decreto dell'Ufficio avesse contenuto costitutivo e ripristinatorio, poiché ordinava al Segretario generale del Consiglio regionale di dare impulso alla procedura referendaria. Il Consiglio di Stato non nega tale efficacia nell'ambito del procedimento, ma esclude che essa trasformi il decreto in un provvedimento amministrativo. **L'efficacia conformativa o propulsiva di un atto non è sufficiente a fondare la giurisdizione amministrativa quando l'atto opera all'interno di un procedimento estraneo alla cura amministrativa di interessi particolari**. Ne deriva che **anche la deduzione della nullità per difetto assoluto di attribuzione non conduce automaticamente all'art. 31, comma 4, c.p.a.: tale disposizione presuppone**

una controversia devoluta alla giurisdizione amministrativa e non può essere utilizzata per trasformare in amministrativo un atto che amministrativo non è.

La pronuncia affronta infine il motivo relativo alla **sentenza semplificata del TAR**. La Regione aveva sostenuto che la complessità delle questioni avrebbe imposto una trattazione ordinaria e una motivazione più ampia. Il Consiglio di Stato **distingue correttamente tra la forma della decisione e la correttezza del percorso motivazionale**. Gli **artt. 60 e 74 c.p.a.** consentono la definizione accelerata quando siano rispettivamente complete l'istruttoria e il contraddittorio, oppure quando ricorra una manifesta inammissibilità, improcedibilità, infondatezza o fondatezza. **La sentenza semplificata non è una decisione sommaria nel senso di una cognizione attenuata: la semplificazione riguarda la tecnica redazionale, mentre restano fermi l'obbligo di motivazione e il rispetto del contraddittorio**. Come chiarito dall'Adunanza plenaria, **la motivazione può concentrarsi sul punto di fatto o di diritto risolutivo, senza dover riprodurre integralmente la ricostruzione delle difese**. Il Consiglio di Stato ha quindi **escluso che la mera complessità della questione impedisca la decisione semplificata, purché il giudice abbia effettivamente esaminato il nodo decisivo e abbia illustrato le ragioni della pronuncia**. Diversa sarebbe l'ipotesi di mancato avviso alle parti, istruttoria incompleta o decisione su questioni non sottoposte al contraddittorio: in tali casi il vizio inciderebbe sulle garanzie processuali e potrebbe imporre l'annullamento con rinvio, come riconosciuto dalla giurisprudenza in materia di art. 60 c.p.a. La decisione assume dunque una duplice rilevanza.

Sul piano sostanziale, ribadisce che i**l referendum statutario non è un segmento amministrativo ordinario, ma una forma di democrazia diretta inserita nel procedimento di produzione normativa**. Sul piano processuale, conferma che **la giurisdizione deve essere individuata in base alla funzione e alla situazione soggettiva effettivamente coinvolta, non sulla base della veste formale dell'atto o della qualificazione prospettata dalla parte**. Resta, tuttavia, una **tensione non del tutto risolta tra la neutralità dell'Ufficio e l'esigenza di una tutela giurisdizionale effettiva contro eventuali errori nell'interpretazione della legge regionale**. Proprio per questo, la soluzione adottata rende essenziale la chiarezza della disciplina regionale nell'individuare il procedimento, l'organo di controllo e i rimedi esperibili, evitando che la qualificazione delle funzioni neutrali produca in concreto un vuoto di tutela. Nel caso deciso, il Consiglio di Stato ha ritenuto che tale problema non potesse essere risolto mediante l'attrazione della controversia nella giurisdizione amministrativa e ha confermato il difetto di giurisdizione del TAR, respingendo l'appello e compensando le spese.

Pubblicato il 30/10/2026

N. 07899/2026REG.PROV.COLL.

N. 07725/2026 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7725 del 2026, proposto da

Regione Calabria, in persona del legale Presidente *pro tempore*,

rappresentata e difesa dagli avvocati Angela Marafioti e Franceschina

Talarico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ernesto Francesco Alecci, Francesco De Cicco, Vincenzo Bruno, Giuseppe Falcomata', Rosellina Madeo, Giuseppe Ranuccio e Maria Elisabetta Barbuto, rappresentati e difesi dagli avvocati Paolo Falzea e Andrea Lollo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Filomena Greco, Elisa Scutella' e Ferdinando Laghi, rappresentati e difesi

dagli avvocati Paolo Falzea e Andrea Lollo, con domicilio digitale come da

PEC da Registri di Giustizia;

Ufficio Centrale Regionale per il Referendum istituito presso la Corte di

Appello di Catanzaro, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria

ex lege in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza in forma semplificata del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria (Sezione Prima) n. 1683/2026, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ernesto Francesco Alecci, di Francesco De Cicco, di Vincenzo Bruno, di Giuseppe Falcomata', di Rosellina Madeo, Giuseppe Ranuccio, di Filomena Greco, di Elisa Scutella', dell'Ufficio Centrale Regionale per il Referendum istituito presso la Corte di

Appello di Catanzaro, di Maria Elisabetta Barbuto e di Ferdinando Laghi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 ottobre 2026 il Consigliere Annamaria Fasano e uditi per le parti l’avvocato Talarico per Regione Calabria, l’avvocato Lollo anche in sostituzione dell’avvocato Falzea per Alecci e altri e l'avvocato dello Stato Chiappiniello per l'Ufficio Centrale Regionale per il Referendum istituito presso la Corte di appello di Catanzaro;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con deliberazioni assunte alle sedute del 20 novembre 2025, n. 17, e del 27 gennaio 2026, n. 51, il Consiglio regionale della Calabria ha approvato la proposta di legge di modifica dello Statuto regionale n. 1/XIII/2025. La modifica proposta e approvata prevede: a) una revisione dell’art. 35, comma 3 dello Statuto, il cui testo così risulta all’esito della modifica: «*La*

Giunta regionale è composta dal Presidente e da un numero di assessori

nel numero massimo consentito dalla legge statale, di cui uno assume la

carica di Vice Presidente»; b) l'introduzione nello Statuto dell'art. 34 *bis*, che

recita: «*1. - Il Presidente può nominare fino a due Sottosegretari alla*

Presidenza della Giunta regionale, per farsi coadiuvare nello svolgimento

dei compiti inerenti al mandato. I Sottosegretari partecipano alle sedute

della Giunta, senza diritto di voto. 2. - Ai Sottosegretari si applicano le

norme sull'ineleggibilità e sulle incompatibilità previste per i Consiglieri

regionali. La legge regionale disciplina l'attuazione del presente articolo».

Trascorsi i termini per l'eventuale impugnativa dinanzi alla Corte Costituzionale da parte del Governo, la legge è stata promulgata dal Presidente della Giunta regionale e pubblicata sul BURC n. 46 del 3 marzo 2026, come legge regionale 3 marzo 2026, n. 9. 2. In data 28 aprile 2026 i consiglieri regionali Ernesto Francesco Alecci, Elisabetta Maria Barbuto, Vincenzo Bruno, Francesco De Cicco, Giuseppe Falcomatà, Rosellina Madeo, Giuseppe Ranuccio, hanno depositato, presso il Segretariato Generale del Consiglio Regionale della Calabria, richiesta di referendum popolare, ai sensi dell'art. 123 Cost. e della l.r. 26 novembre 2025, n. 45, recante la Disciplina del referendum popolare per l'approvazione dello Statuto Regionale. Il Segretario Generale, nel verbale di deposito dell'istanza, ha concluso nel senso che «

la procedura richiesta non può

essere avviata ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 comma 2 della Legge

regionale n. 45/2000».

La norma evocata dal Segretario Generale, come recentissimamente modificata con l'art. 1, comma 1, l.r. 25 febbraio 2026, n. 8, prevede,

invero, che esulino «*dall'ambito di applicazione*» della legge sul referendum

popolare di approvazione dello Statuto «*le leggi regionali di revisione*

statutaria parziale, che non intervengono sui principi fondamentali o sulla

struttura dello Statuto, dettando esclusivamente disposizioni puntuali di tipo

organizzativo, ovvero di attuazione o adeguamento a norme statali

sopravvenute. Per tali leggi regionali trovano applicazione le disposizioni

dell’articolo 11 dello Statuto regionale in materia di referendum

abrogativo». I sette consiglieri regionali promotori del referendum popolare

si sono quindi rivolti, ai sensi dell’art. 9, comma 3 l.r. n. 45 del 2025,

all’Ufficio Centrale Regionale per il Referendum presso la Corte di Appello

di Catanzaro (d’ora innanzi Ufficio Centrale Regionale). Il comma citato

statuisce, con riferimento alle operazioni svolte dal Segretario Generale

rispetto alla richiesta di referendum popolare, che «*sono garantiti il diritto di*

ricorso avverso il verbale di verifica e la dichiarazione di irregolarità della

richiesta referendaria, con termine di presentazione pari a dieci giorni dalla

pubblicazione nel BURC; il ricorso è deciso dall'Ufficio centrale regionale di

cui all’articolo 11, comma 2, nel termine di quindici giorni, con possibilità di

accesso agli atti; è altresì garantito il diritto di accesso agli atti della

procedura di verifica per promotori, delegati e consiglieri richiedenti; le

disposizioni del presente articolo si interpretano secondo il principio di

massima trasparenza e garanzia dei diritti procedurali». A sua volta, l'art.

11, comma citato, chiarisce che «*l'Ufficio centrale regionale è composto da*

tre magistrati, di cui uno con funzioni di presidente, nominati dal Presidente

della Corte d'appello. Un cancelliere della Corte d'appello è designato ad

esercitare le funzioni di segretario dell'Ufficio».

2. I ricorrenti hanno domandato: a) in via preliminare, che venisse sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2 l.r. n. 45 del 2025, la quale circoscrive l' ipotesi di proponibilità del referendum di approvazione delle modifiche allo Statuto, sul presupposto che l'Ufficio Centrale Regionale fosse chiamato a esercitare funzioni giurisdizionali; b) nel merito, che venisse accertata l'illegittimità della decisione del Segretario Generale: l'art. 1, comma 2 l.r. n. 45 del 2025 dovrebbe essere assoggettato a un'interpretazione restrittiva, di talché, nel caso di specie – di una modifica parziale ma che interviene sulla struttura dello Statuto e sulla forma di governo regionale –, il referendum avrebbe dovuto essere ammesso; c) nel merito, in via subordinata, che venisse accertata l'illegittimità della decisione del Segretario Generale per difetto di competenza: a tale organo è affidato un controllo formale sulla richiesta, ma non anche un controllo sull'ammissibilità sostanziale dello strumento di democrazia diretta; d) conclusivamente, che venisse ordinato al Segretario

Generale del Consiglio Regionale della Calabria e, per quanto di competenza, al Presidente del Consiglio Regionale e al Presidente della Giunta, di dare corso al procedimento per la celebrazione del referendum ai sensi degli articoli 9, comma 2, e 10, comma 2 l.r. n. 45 del 2025.

La Regione Calabria con deduzioni difensive ha contestato l'ammissibilità del ricorso proposto, atteso che: a) l'atto impugnato non avrebbe avuto carattere provvedimentale, rappresentando un atto certificativo del deposito dell'istanza, con il richiamo a una chiara disposizione normativa; b) in ogni caso, sarebbe spettato al giudice amministrativo valutare la legittimità di un atto che si inserisce nel procedimento di revisione statutaria parziale; c) all'Ufficio Centrale Regionale sarebbero attribuiti solo poteri di controllo e verifica amministrativa rispetto alla procedura di richiesta del referendum da parte degli elettori, mentre la legge regionale non avrebbe potuto, in violazione dell'art. 108 Cost., attribuire all'Ufficio Centrale Regionale, organo straordinario, temporaneo e decentrato, funzioni giurisdizionali, pertanto esso non potrebbe investire la Corte Costituzionale della questione di legittimità dell'art. 1, comma 2 l.r. n. 45 del 2025. Nel merito, la difesa regionale ha dedotto che la norma contestata sarebbe del tutto coerente con le previsioni costituzionali e sarebbe rispettosa dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza; e che l'operato del Segretario Generale ad essa si sarebbe legittimamente conformato.

3. L'Ufficio Centrale Regionale si è pronunciato con il decreto del 26 giugno 2026, n. 1.

L'Ufficio ha posto in rilievo di essere chiamato a scrutinare l'esistenza del diritto degli istanti a innescare utilmente la procedura referendaria, simmetricamente sindacando il diniego di dare corso alla richiesta presentata. Ha sostenuto che tale valutazione non sarebbe un'attività meramente ricognitiva, aritmetica, compilativa, formale, ma un vero e proprio giudizio, cui andrebbe riconosciuta natura giurisdizionale, senza che possa essere predicata la violazione dell'art. 108 Cost., in considerazione del fatto che la legge regionale in nulla ha innovato l'ordinamento circa la composizione dell'organo cui è affidato il giudizio, limitandosi a designare la Corte d'Appello quale organo giudiziario cui affidare lo scrutinio sull'ammissibilità del referendum.

Secondo l'Ufficio Centrale il verbale del Segretario Generale sarebbe l'atto con il quale, ai sensi dell'art. 7 l.r. n. 45 del 2025, viene dato avvio alla procedura referendaria, il quale contiene, nella sua parte conclusiva, tutti gli elementi tradizionalmente espressivi dell'esercizio della potestà amministrativa, rappresentando lo sbarramento impeditivo all'indizione del referendum.

Inoltre, la modifica statutaria non è incasellabile nelle due categorie escluse dall'istituto del referendum popolare, e cioè le modifiche che «*non*

intervengono sui principi fondamentali o sulla struttura dello Statuto,

dettando esclusivamente disposizioni puntuali di tipo organizzativo», ovvero

le modifiche «*di attuazione o adeguamento a norme statali sopravvenute*»,

introducendo, con la figura dei Sottosegretari, un mutamento dei rapporti

interni all’organo esecutivo.

L’Ufficio Centrale Regionale, pertanto, con il decreto n. 1 del 2006, ha riconosciuto la fondatezza della pretesa dei consiglieri regionali di richiedere la celebrazione del referendum popolare, dichiarando ammissibile il referendum confermativo/oppositivo sulla legge regionale n. 9/2026, e ordinando al Segretario Generale del Consiglio Regionale della Calabria di dargli impulso.

4. La Regione Calabria ha impugnato il decreto n. 1 del 2006 dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale, denunciando l’abnormità dell’atto impugnato per carenza assoluta di

potestas decidendi in capo all’ Ufficio

Centrale Regionale. Secondo l’Ente ricorrente, poiché la modifica statutaria

si porrebbe al di fuori dell’ambito di applicazione della l.r. n. 45 del 2026, e

come tale è stata già promulgata e pubblicata sul BURC, essa non sarebbe

assoggettabile a referendum confermativo, cosicché sarebbe preclusa la

pronuncia dell’Ufficio Centrale Regionale. Tale conclusione non

recherebbe alcun pregiudizio alla difesa dei Consiglieri regionali, i quali

vanterebbero posizioni soggettive da far valere dinanzi all’autorità

giurisdizionale competente, ed in particolare dinanzi al giudice

amministrativo. La Regione ha lamentato che sarebbe stata erronea la

parificazione nella natura del verbale del 28 aprile 2026 con il verbale

previsto dall’art. 7 l.r. n. 45 del 2025, il quale dà impulso alla procedura

referendaria e comporta, ai sensi degli artt. 9 e 11 della l. 45 del 2025,

l’istituzione dell’Ufficio Centrale Regionale. Infatti, con verbale del 28

aprile 2026, il Segretario Generale avrebbe solo verificato che la modifica

statutaria non rientrava nel campo di applicazione della l.r. n. 45 del 2025.

Dunque, non era possibile per i consiglieri regionali ricorrere all’Ufficio

Centrale Regionale, ma, eventualmente, ai sensi dell’art. 7, comma 6 (che

parla genericamente di «ricorso»), solo all'Autorità giudiziaria

ordinariamente competente. Inoltre, l’art. 9, al comma 1 e al comma 3, non

lascerebbe dubbi che il potere di controllo dell'Ufficio Centrale Regionale

riguardi esclusivamente il verbale con il quale il Segretario Generale del

Consiglio Regionale attesta, peraltro con riguardo al referendum richiesto

dagli elettori, i risultati sulla «*verifica della rispondenza e regolarità delle*

firme, del loro numero, della loro autenticazione, nonché della validità della

documentazione allegata». Questa, peraltro, sarebbe l'unica

interpretazione costituzionalmente compatibile, posto che la Regione

Calabria non avrebbe il potere di attribuire funzioni giurisdizionali, in

violazione dell’art. 108 Cost.

La Regione ha rilevato che l’Ufficio Centrale Regionale si sarebbe auto attribuito la *potestas decidendi*, che non deriverebbe, come visto, dalla

legge regionale. Al contrario, la legge attribuirebbe a detto organo solo una

funzione di garanzia amministrativa e procedurale, certo non connotata dai

caratteri della definitività. D’altra parte, l’organo in questione non sarebbe

assimilabile all’Ufficio Centrale per il Referendum presso la Corte di

Cassazione, istituito con legge dello Stato, e le cui funzioni giurisdizionali,

d’altra parte, sarebbero contestate in dottrina. L’Ente ricorrente eccepisce

il vizio di ultrapetizione, cui sarebbe incorsa la decisione dell'Ufficio

Centrale Regionale: i consiglieri ricorrenti avrebbero chiesto l’indizione del

referendum sulle modifiche dello Statuto; ma, essendo la legge già entrata

in vigore, il referendum ordinato con il decreto impugnato d’innanzi al

Tribunale Amministrativo Regionale sarebbe, nella sostanza, un

referendum abrogativo. Il motivo si incentra, poi, sull’applicabilità della l. n.

45 del 2025 alle modifiche statutarie approvate, che sarebbe esclusa dal

fatto che i Sottosegretari, introdotti appunto con la modifica, non

compongono la Giunta regionale, ma si limitano a coadiuvare il Presidente

della Giunta regionale, cosicché non si spiegherebbe come un’attività di

collaborazione possa essere intesa quale incisiva riorganizzazione sulla

struttura dello Statuto. La Regione ha argomentato circa la manifesta

infondatezza della richiesta, formulata d’innanzi all’Ufficio Centrale

Regionale, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell’art. 1,

comma 2 l.r. n. 45 del 2025, posto che l’art. 123 Cost. e l’art. 58 dello

Statuto della Regione Calabria contemplano come necessario l’istituto del

referendum popolare solo per lo Statuto, e non anche per le leggi di

modifica dello stesso.

5. Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, con sentenza n. 1683 del 2026, ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto giurisdizione, ritenendo che la controversia inerente al sindacato sull'attività dell'Ufficio Centrale Regionale non appartenere alla giurisdizione del giudice amministrativo. Secondo il Collegio di prima istanza, non è convincente la tesi per cui, rispetto alla decisione assunta da tale organo con decreto del 26 giugno 2026, n. 1, non vi sia un'autorità giurisdizionale che possa esercitare il sindacato giurisdizionale. Infatti, la l. 25 maggio 1970, n. 352, recante norme sui referendum previsti dalla Costituzione, non attribuisce all'Ufficio Centrale per il referendum, così come invece fa l'art. 9 l.r. n. 45 del 2025, un potere di decisione sui ricorsi, ma gli assegna il compito neutrale di verificare la regolarità della richiesta di referendum, e cioè un'attività cronologicamente e logicamente collocata nel cuore del procedimento di indizione del referendum, e che preclude il sindacato della Corte costituzionale sull'ammissibilità dell'istituto

nell'ipotesi in cui viene invocato. In ogni caso, in tutte le vicende scrutinate dalla giurisprudenza evocata dai ricorrenti, il ruolo dell'Ufficio Centrale per il Referendum era in concreto collocato all'interno del procedimento di indizione del referendum. Nella vicenda in esame, al contrario, l'Ufficio Centrale Regionale ha esercitato un potere decisorio che assume valore autonomo e rilievo esterno, non costituendo un mero passaggio nello sviluppo del procedimento che porta alla celebrazione del referendum popolare. Il Tribunale adito ha argomentato che le possibili ricostruzioni teoriche del potere decisorio esercitato da tale organo sono due. Da un lato, si può ipotizzare che l'Ufficio Centrale Regionale abbia esercitato un potere giurisdizionale, come interpretato dal medesimo Ufficio, e in questo caso l'impugnazione del decreto, con le sottostanti problematiche relative alla legittimità dell'attribuzione del potere giurisdizionale, può avvenire soltanto all'interno del circuito giurisdizionale in cui è maturata la decisione, attraverso degli strumenti di contestazione che non può essere il Tribunale Amministrativo Regionale, appartenente a un plesso giurisdizionale diverso, ad individuare. Pertanto, il Tribunale Amministrativo non può, se si accolga la tesi che il decreto impugnato abbia natura giurisdizionale, ingerirsi nell'attività del giudice ordinario per verificarne la conformità all'ordinamento. Se, invece, si ipotizza che la decisione dell'Ufficio Centrale Regionale non abbia natura giurisdizionale, nondimeno il sindacato su di esso non spetta al giudice amministrativo. Occorre, infatti, guardare alla posizione giuridica soggettiva che l'ordinamento riconosce in capo agli attori della vicenda, consiglieri regionali da un lato, Regione Calabria dall'altro. Pertanto, poiché il diritto soggettivo pubblico dei promotori può essere affermato o negato, ma non degradato né inciso da un atto amministrativo adottato dall'organo preposto al controllo, la cognizione della domanda diretta alla tutela della posizione soggettiva del comitato appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario. Pertanto, secondo il Giudice di prime cure, il giudice dotato di giurisdizione è, anche in questo secondo caso, il giudice ordinario.

6. La Regione Calabria ha proposto appello avverso la suddetta pronuncia, chiedendone la riforma, sulla base delle seguenti censure: "

I. Sulla

ipotizzata natura giurisdizionale del decreto 1/2026 – Violazione e falsa

applicazione della l.r. 45/25 e degli artt. 102, 108 e 117, comma 2, lett. l)

Cost.; II. Error in iudicando sulla qualificazione delle posizioni soggettive

-Violazione e falsa applicazione dell'art. 7 c.p.a. e dell'art. 31, comma 4,

c.p.a. - Riserva alla giurisdizione amministrativa dell'azione di nullità per

difetto assoluto di attribuzione, violazione dell'art. 21-septies l. 241/1990 -

Motivazione illogica, contraddittoria e apparente; III. Violazione del principio

di effettività della tutela giurisdizionale; IV. Riproposizione dei motivi di

primo grado ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a.".

7. I consiglieri regionali Ernesto Francesco Alecci, Francesco De Cicco, Vincenzo Bruno, Giuseppe Falcomatà, Rosellina Madeo, Giuseppe Ranuccio e Elisabetta Maria Barbuto si sono costituiti in resistenza, concludendo per il rigetto del gravame.

8. L'Ufficio Centrale per il Referendum si è difeso con memoria, domandando il rinvio dell'udienza di trattazione dell'istanza cautelare, non avendo ricevuto il rituale avviso di fissazione dell'udienza. A seguito della suindicata istanza, la trattazione dell'incidente cautelare è stata rinviata all'udienza del 15 ottobre 2026. L'Ufficio Centrale, con memoria depositata in data 6.10.2026, ha domandato il rigetto del gravame, ritenendo la pronuncia condivisibile, nella parte in cui il T.A.R. afferma che nel contesto dell'

iter di indizione del referendum popolare sulle modifiche

allo Statuto della Regione Calabria non vi siano che posizioni di diritto

soggettivo pubblico, non rilevandosi, né sul piano soggettivo, né su quello

oggettivo, l’esercizio di poteri amministrativi.

9. L’istanza cautelare è stata discussa all’udienza del 15 ottobre 2026. La causa è stata poi introitata per essere decisa con sentenza in forma semplificata ai sensi dell’art. 60 c.p.a., come da espressa riserva formulata dal Collegio, sussistendone i relativi presupposti.

DIRITTO

10. Con il primo motivo di appello, la Regione Calabria censura la sentenza impugnata nella parte in cui il T.A.R. sostiene la natura giurisdizionale del decreto n. 1 del 2026. In particolare, argomenta: “

la prima delle due

proposizioni su cui si regge la sentenza – la possibile natura giurisdizionale

del decreto impugnato – non è sostenibile; non a caso il primo Giudice non

la fa propria, limitandosi a prospettarla in via meramente ipotetica". L'Ente

appellante osserva che nessuna norma di legge statale attribuisce

all’Ufficio Centrale Regionale (Organo straordinario e temporaneo istituito

presso la Corte di appello di Catanzaro) funzioni giurisdizionali, né tanto

meno potrebbe farlo la l.r. n. 45/2025, ostandovi la riserva di legge

sull’ordinamento giudiziario prevista dall’art. 108 della Costituzione,

rafforzata dal divieto di istituzione di giudici straordinari o speciali (art. 102

Cost.) e dalla competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione e

norme processuali.

Secondo l’appellante, la natura giurisdizionale del provvedimento gravato non avrebbe potuto neppure essere ipotizzata dal Giudice di prime cure, che, al contrario, doveva affermare l’abnormità del decreto n.1 del 2026

con il quale l’Ufficio Centrale Regionale “*ha disposto un ordine in capo alla*

P.A. di tipo costitutivo e ripristinatorio, tipico di un potere di ottemperanza

spettante esclusivamente all'Autorità Giudiziaria Amministrativa, peraltro,

nelle limitate ipotesi tassativamente previste dalle disposizioni codicistiche".

10.1. Il mezzo è inammissibile, oltre che infondato.

La Regione Calabria prospetta una lettura non corretta della sentenza impugnata.

Il Giudice del merito prende atto che, con il provvedimento impugnato, l'Ufficio Centrale Regionale ha esercitato un potere di risoluzione del contenzioso insorto a seguito della presentazione dell'istanza di referendum, ritenuta insuscettibile di accoglimento da parte del Segretario generale del Consiglio Regionale della Calabria, ai sensi dell'art. 9 della l.r. n. 45 del 2025, per poi sviluppare un percorso argomentativo che tiene conto delle possibili ricostruzioni teoriche di tale potere decisorio. E tra queste ricostruzioni teoriche, richiama l'indirizzo della giurisprudenza che ritiene giurisdizionale l'esercizio di tale potere, evidenziando che poi è l'opzione interpretativa scelta proprio dall'Ufficio Centrale, ma non la

condivide. Infatti, il Giudice di prime cure non afferma che tale potere sia di natura giurisdizionale, ma ipotizza tale natura al fine di respingere la tesi con la quale la Regione ricorrente afferma la giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie insorte a seguito dell'esercizio di tale potere. Né si può predicare, come pretende l'appellante, che il Collegio di prima istanza avrebbe dovuto affermare l'abnormità del decreto n.1 del

2026 con il quale l'Ufficio Centrale Regionale "*ha disposto un ordine in capo*

alla P.A. di tipo costitutivo e ripristinatorio, tipico di un potere di

ottemperanza spettante esclusivamente all'Autorità Giudiziaria

Amministrativa, peraltro, nelle limitate ipotesi tassativamente previste dalle

disposizioni codicistiche”.

Ciò in quanto, avendo il T.A.R. declinato la giurisdizione, si è spogliato della

potestas iudicandi, pertanto gli è interdetto esprimere valutazioni inerenti al

merito delle contestazioni espresse con il ricorso introduttivo, finalizzate a

rilevare l’illegittimità del decreto n. 1 del 2026, anche solo sotto il profilo

della asserita ‘abnormità’ della decisione.

11. Con la seconda doglianza, la Regione Calabria, sul presupposto della natura amministrativa dell’impugnato decreto, censura la sentenza impugnata nella parte in cui il T.A.R. statuisce l’inammissibilità del ricorso introduttivo per difetto relativo di giurisdizione.

L’Ente ricorrente argomenta che, sulla base dell’indirizzo consolidato della giurisprudenza di legittimità, il riparto di giurisdizione va individuato sulla base del ‘

petitum sostanziale’ e della domanda formulata dalla parte

attrice, ossia in funzione della situazione sostanziale dedotta in giudizio,

restando del tutto irrilevante la diversa situazione giuridica del soggetto

convenuto o di terzi istanti. Tanto in considerazione del fatto che il presente

contenzioso, instaurato dalla Regione Calabria, è finalizzato

all’accertamento del cattivo esercizio del potere amministrativo ed

autoritativo dell'Ufficio Centrale e non riguarda la posizione giuridica dei

consiglieri, rispetto alla quale la domanda proposta dalla Regione in primo

grado sarebbe del tutto estranea. Secondo la Regione, trattandosi di

esercizio di potere che si manifesta con l'emanazione di provvedimenti

amministrativi, lo stesso non può che incidere su posizioni di interesse

legittimo, con la conseguente giurisdizione (generale di legittimità) del

giudice amministrativo. In particolare, l’appellante argomenta che, con il

ricorso di primo grado, era stata domandata la declaratoria di nullità del

decreto n. 1 del 2026 per carenza assoluta di *potestas decidendi*,

deducendone l’abnormità, pertanto, ai fini della giurisdizione rileverebbe

l’art. 31, comma 4, c.p.a., che disciplina l’azione di nullità del

provvedimento facendola rientrare espressamente nella giurisdizione del

G.A., nonché l’art. 21 *septies* l. n. 241 del 1990, che, tra le cause di nullità,

individua, al comma 1, il difetto assoluto di attribuzione. Infatti, le

determinazioni dell'Ufficio Elettorale che: "*valicano tali limiti amministrativi*

costituiscono di certo atti amministrativi viziati da straripamento/cattivo

esercizio del potere, la cui nullità e/o illegittimità deve essere accertata dal

Giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 21 – septies, l. n. 241/1990 e

dell'art. 31, comma 4, c.p.a.". Secondo la Regione, la tesi del T.A.R.

sarebbe contraddittoria, atteso che: “*se davvero le posizioni soggettive dei*

Consiglieri fossero qualificabili come <diritti soggettivi> insuscettibili di

degrado, il T.A.R. avrebbe dovuto prendere atto che i Consiglieri non

avrebbe mai potuto adire l'Ufficio Centrale Regionale per ottenere da

questo un ordine verso il Segretario Generale, dovendo essi casomai adire

il Giudice Ordinario. Correlativamente avrebbe dovuto prendere atto che

l'Ufficio adito ha esercitato una potestà che non gli competeva".

12. Con il terzo mezzo, l'appellante denuncia la violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, assumendo che la sentenza impugnata si caratterizza per una obiettiva singolarità costitutiva, atteso che, a fronte della declaratoria di giurisdizione amministrativa, ha omesso di individuare concretamente il giudice ritenuto dotato di giurisdizione di merito per decidere la controversia, ingenerando così incertezza e vuoto, in palese violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost. e art. 1 c.p.a. La Regione critica la decisione del Collegio di prima istanza di definire il giudizio con sentenza in forma semplificata (ex art. 60 c.p.a.), trattandosi di una questione complessa, che avrebbe meritato le garanzie proprie dell'udienza pubblica.

13. Con il quarto motivo, la Regione Calabria ripropone nel presente giudizio i motivi di primo grado non esaminati dal Giudice di prime cure, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 101, comma 2, c.p.a.

14. Il secondo e il terzo motivo di appello, in quanto attinenti a profili connessi, vanno esaminati congiuntamente.

14.1. Le critiche non possono trovare accoglimento, per i rilievi di seguito enunciati.

La questione all'esame del Collegio riguarda la declaratoria di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in controversia avente ad oggetto l'impugnazione del decreto n. 1 del 2026 emesso dall'Ufficio Centrale Regionale per il referendum, con il quale è stata accolta la richiesta di alcuni consiglieri regionali di indizione del referendum popolare confermativo/oppositivo sulla l.r. n. 9 del 2026 e disposto l'obbligo del Segretario Generale del Consiglio Regionale della Calabria di dargli impulso.

Con la l.r. n. 45 del 2025 la Regione Calabria ha dettato la disciplina sul referendum confermativo previsto dall'art. 123 della Costituzione,

disponendo all'art. 1, comma 1: "*La presente legge disciplina le procedure*

per lo svolgimento del referendum popolare, previsto dall'articolo 123,

terzo comma, della Costituzione, cui può essere sottoposta l'approvazione

o la sostituzione integrale dello Statuto regionale. 2. Esulano dall'ambito di

applicazione della presente legge le leggi regionali di revisione statutaria

parziale, che non intervengono sui principi fondamentali o sulla struttura

dello Statuto, dettando esclusivamente disposizioni puntuali di tipo

organizzativo, ovvero di attuazione o adeguamento a norme statali

sopravvenute. Per tali leggi regioni trovano applicazione le disposizioni

dell'art. 11 dello Statuto regionale in materia di referendum abrogativo".

L'art. 9 (*Verifica della regolarità della richiesta di referendum*) statuisce al

comma 3: “*Sono garantiti il diritto di ricorso avverso il verbale di verifica e la*

dichiarazione di irregolarità della richiesta referendaria, con termine di

presentazione pari a dieci giorni dalla pubblicazione nel BURC; il ricorso è

deciso dall'Ufficio centrale regionale di cui all'art. 11, comma 2, nel

termine di quindici giorni, con possibilità di accesso agli atti (…)". L'art. 11,

comma 2, prevede che: "*2. L'Ufficio centrale regionale è composto da tre*

magistrati, di cui uno con funzioni di presidente, nominati dal Presidente

della Corte d'appello. Un cancelliere della Corte d'appello è designato ad

esercitare le funzioni di segretario d'Ufficio".

14.2. Il primo aspetto che occorre sottolineare è che, in tema di giurisdizione, diversamente da quanto sostenuto dalla Regione appellante,

secondo l'indirizzo sostenuto dalla giurisprudenza di legittimità: "*La*

giurisdizione va determinata in base all'oggetto della domanda e, ai fini del

suo riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la

prospettazione delle parti, bensì il cosiddetto petitum *sostanziale, il quale va*

identificato non solo e non tanto in funzione della concreta statuizione che

si chiede al giudice, ma anche e soprattutto sulla base della causa petendi*,*

ossia dei soli fatti dedotti a fondamento della pretesa fatta valere con l'atto

introduttivo della lite, di cui essi sono manifestazione e da cui la domanda

viene identificata, indagando sull'effettiva natura della controversia, in

relazione alle caratteristiche del particolare rapporto fatto valere in giudizio

ed alla consistenza delle situazioni giuridiche soggettive su cui esso si

articola"(Cass. Sez. Un. ord. n. 28766 del 2025; vedi da ultimo, Sez. Un. n.

250845/2026). Pertanto, "*La giurisdizione si determina in base alla*

domanda tenendo conto del petitum *sostanziale correlato non soltanto alla*

concreta statuizione sollecitata al giudice ma anche alla causa petendi*,*

ovvero all'intrinseca natura della posizione soggettiva dedotta in giudizio e

individuata dal giudice con riguardo alla speciale protezione accordata in

astratto a quest'ultima dal diritto positivo" (Cass. n. 11292 del 2021).

Ciò premesso, nella specie, il '*thema decidendum*' si incentra sull'analisi

della posizione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, che va individuata

‘con riguardo alla speciale protezione accordata in astratto a quest’ultima

dal diritto positivo', e in relazione alla concreta statuizione richiesta al T.A.R.

dai ricorrenti.

Per l’esatto inquadramento di tale presupposto, il dibattito delle parti in causa si è concentrato sulla natura giuridica dell’Ufficio Centrale Regionale per il referendum di cui la Regione Calabria ha valorizzato le funzioni sostanzialmente amministrative, con il conseguente corollario del radicamento della giurisdizione amministrativa. Di contro, l’Ufficio Centrale Regionale, richiamando la giurisprudenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite (sentenza n. 1292 del 1983), ha evidenziato la natura solo formale di atto giurisdizionale del provvedimento emesso dagli Uffici Centrali Regionali per il referendum, configurando tale atto, nella sostanza, al pari di quello emesso dall’Ufficio Centrale presso la Corte di Cassazione, “

un momento del procedimento legislativo abrogativo, rivolto solo al

perseguimento di interessi pubblici e così sottratto all'interferenza di

qualsiasi altro soggetto che sia privo di funzioni nell'ambito del

procedimento medesimo".

Come verrà di seguito meglio precisato, il Collegio ritiene di condividere l'interpretazione offerta dalla Corte di Cassazione con la sentenza invocata, successivamente ribadita da altre pronunce delle Sezioni Unite (Cass. n. 24102 del 2016 e n. 24624 del 2016), con cui si è evidenziato che l'ordinanza emessa dall'Ufficio Centrale per il referendum, benché abbia natura 'soggettivamente' giurisdizionale, è funzionale al procedimento referendario e alla modificazione dell'ordinamento generale, in questo modo integrando la relativa 'natura legislativa'.

Pertanto, l'aspetto che occorre cogliere inerisce alla funzione del procedimento referendario e alla modificazione dell'ordinamento regionale, e quindi la 'natura legislativa' dello stesso.

Ed è sulla base del suddetto presupposto che va inquadrato uno degli elementi del '

petitum’ sostanziale, ossia la posizione giuridica soggettiva

dedotta dalle parti in giudizio, la quale va individuata '*con riguardo alla*

speciale protezione accordata in astratto a quest'ultima dal diritto positivo',

tenuto conto che, nel procedimento in esame, i consiglieri regionali hanno

chiesto di sottoporre a referendum popolare la deliberazione legislativa di

approvazione delle modifiche dello Statuto regionale.

14.3. Orbene, con riferimento alla posizione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, il primo aspetto che occorre sottolineare è costituito dal fatto che lo Statuto regionale è oggi fonte regionale a tutti gli effetti, adottata dalla Regione senza “interferenze procedurali” statali, visto che l’unico strumento che lo Stato può utilizzare per condizionarne i contenuti è costituto dal ricorso alla Corte Costituzionale, che può dichiararne l’illegittimità qualora l’atto non sia conforme ai principi statuiti dalla Costituzione. Il ruolo dello Statuto come “fonte sulle fonti” trova conferma anche nella possibilità, ad esso riconosciuta, di disciplinare l’

iter legis

regionale prevedendo, nel caso, anche maggioranze differenti per alcune

materie (si pensi alla legge elettorale), ma sempre non potendo creare fonti

primarie nuove ulteriori rispetto alla legge.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 12 del 2006, ha precisato, infatti,

che: “*lo statuto di una Regione è valida fonte primaria e fondamentale*

dell'ordinamento regionale, a condizione che esso sia «in armonia con la

Costituzione»”, ossia con riferimento al *“sistema costituzionale*

complessivo, che si articola nei principi contenuti nelle singole norme della

Carta fondamentale e delle leggi ordinarie di diretta attuazione"; tutto ciò,

infatti, “*rappresenta pertanto il contesto, all’interno del quale si deve*

procedere alla lettura ed all'interpretazione delle norme statutarie, che in

quel sistema vivono ed operano".

Appare all'evidenza che la posizione giuridica soggettiva individuata con riferimento alla sindacabilità della modifica statutaria è quella propria di diritto soggettivo pubblico, e, per la tutela di tale diritto, i consiglieri regionali si sono rivolti all'Ufficio Centrale Regionale per il referendum, il cui provvedimento, ossia il decreto n. 1 del 2026, è stato censurato nel presente giudizio.

Tale modifica è espressione dell'indirizzo politico regionale, in quanto comporta l'assunzione di finalità dirette al conferimento di un valore operativo alle disposizioni statutarie, come riformate, attraverso un momento creativo razionalmente motivato. E', infatti, espressione di una volontà politica, in quanto implica un margine di discrezionalità per quanto attiene non solo l'interpretazione della norma ma la sua previa individuazione, con l'idoneità a intervenire essa stessa, ad esempio, quale fonte sulla produzione statutaria.

Nella specie, quindi, non viene in rilievo un potere oggettivamente amministrativo di cura concreta dell'interesse pubblico, con effetti potenzialmente degradanti, ma si è al cospetto dell'esercizio del potere legislativo, nella forma referendaria di democrazia diretta, in seno al quale rileva il diritto alla legittimità, alla ammissibilità della richiesta di referendum e alla regolarità della consultazione popolare.

Si tratta, quindi, di tutelare un diritto soggettivo pubblico, e in particolare un diritto politico.

I diritti politici sono quelli relativi alla partecipazione dei cittadini al governo dello Stato (inteso in senso lato, comprensivo anche, ad esempio, degli enti territoriali), sia direttamente (attraverso istituti quali il referendum, la petizione, ecc.) sia indirettamente, eleggendo i propri rappresentanti

(*elettorato attivo*) e candidandosi alle relative elezioni (*elettorato passivo*).

I diritti politici possono essere fatti rientrare nella più ampia categoria dei ‘

diritti di funzione', anzi possono essere considerati come quei particolari

diritti di funzione di cui si è titolari per il solo fatto di appartenere a una

determinata comunità.

In tema di riparto di giurisdizione, la tutela dei suddetti diritti è affidata al giudice ordinario, come affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con sentenza n. 1991 del 2004, in controversia proposta da un comitato promotore di referendum nei confronti della delibera dell'organo dell'ente territoriale preposto al controllo. La Corte ha, infatti, precisato che: "

Il Comitato promotore di un referendum, anche di quello propositivo

comunale, agisce nel relativo procedimento in posizione di piena parità con

l'organo dell'ente territoriale preposto al controllo di legittimità della

richiesta referendaria, giacché quest'ultimo opera non a tutela di uno

specifico interesse dell'amministrazione pubblica, ma – come lo stesso

Comitato – per l'attuazione dell'ordinamento. Pertanto, poiché il diritto

soggettivo pubblico dei promotori può essere affermato o negato, ma non

degradato né inciso da un atto amministrativo adottato dall'organo

preposto al controllo, la cognizione della domanda diretta alla tutela della

posizione soggettiva del Comitato appartiene alla giurisdizione del giudice

ordinario" (*cfr.* in tema di referendum abrogativo Cass. S.U. n. 10735 del

1998; *id.* n. 5490 del 1994).

14.4. Quindi, nel caso di specie, se si fa riferimento alla posizione giuridica soggettiva vantata dai richiedenti il referendum, la giurisdizione sulla controversia appartiene al giudice ordinario, mentre se si fa riferimento

all'oggetto del ricorso, ossia alla domanda di "*l'annullamento o la*

declaratoria di nullità del provvedimento adottato dall'Ufficio Centrale

Regionale per il referendum il 26 giugno 2026, registrato come decreto n.

1/2026” (la concreta statuizione richiesta al Giudice), l’esame della

questione non può prescindere dalla valutazione della natura giuridica

dell’Ufficio Centrale per il referendum, sulla quale la dottrina e la

giurisprudenza, in particolare con riferimento all'Ufficio Centrale per il

referendum presso la Corte di Cassazione, non hanno espresso posizioni

univoche.

In primo luogo, il Collegio non ritiene che vi siano distinzioni, in relazione alla natura giuridica, tra l'Ufficio Centrale Regionale e l'Ufficio Centrale presso la Corte di Cassazione, trattandosi di organi che nella sostanza svolgono funzioni assimilabili, in quanto composti da magistrati, e sono entrambi insediati presso sedi giudiziarie dello Stato (Corte di Appello e Corte di Cassazione).

Orbene, un indirizzo della dottrina mostra di condividere la natura giurisdizionale dei provvedimenti dell'Ufficio Centrale, in quanto organo che per composizione e struttura si colloca in posizione di terzietà a indipendenza rispetto alle parti e si preoccupa di garantire l'osservanza della legge, perseguendo interessi pubblici generali su un piano diverso rispetto all'esercizio delle funzioni amministrative.

In particolare, da ultimo, l'Ufficio Centrale per il referendum presso la Corte

di Cassazione, con ordinanza del 6.2.2026, ha ritenuto che le funzioni assegnate dall'ordinamento all'Ufficio, come declinate nell'art. 12 della legge n. 352 del 1970, sono pacificamente di natura giurisdizionale, sebbene 'non contenziosa'. La natura giurisdizionale delle funzioni dell'Ufficio è stata affermata in passato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 343 del 2003, e con le ordinanze nn. 1 e 4 del 2009, e quindi, con la sentenza n. 278 del 2011.

Occorre però avvertire che la Consulta mostra di fare applicazione di un criterio di relatività dei concetti di giudice e di giurisdizione ai soli fini della proposizione della questione di legittimità, senza pretendere di pervenire ad una qualificazione utile e riferibile ad ogni scopo.

In realtà, il modo di deliberare dell'Ufficio Centrale per il referendum, per quanto mutui forme del giudizio contenzioso, va considerato più adatto a garantire l'attendibilità del risultato deliberativo e del procedimento di indizione, sicché non incide sulla natura dell'attività svolta, ossia sulla funzione che in quelle forme è esercitata. Funzione, questa dell'Ufficio, che non risponde alle caratteristiche di una attività giurisdizionale in senso proprio. Ciò in quanto non è finalizzata ad accertare la violazione di doveri o di obblighi, o a rendere effettiva una conseguente sanzione. E neppure a comporre un contrasto di posizioni giuridicamente rilevanti tra parti contrapposte, né a dare certezza definitiva ad una situazione giuridica autonoma che la richieda.

In particolare, le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione, pur con riferimento all'Ufficio Centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, con sentenza n. 24102 del 2016, hanno affermato che tale Ufficio: "

sebbene abbia, secondo la giurisprudenza costituzionale, natura

soggettivamente giurisdizionale, con conseguente legittimazione a

promuovere l'incidente di costituzionalità, e benché svolga la sua attività in

condizioni di neutralità rispetto agli interessi che è tenuto a garantire, con

modalità mutuate dalle forme del giudizio contenzioso, non esercita funzioni

tipicamente giurisdizionali, atteso che gli atti dallo stesso emanati sono privi

di tale natura, avendo il legislatore assegnato a quell'Ufficio la direzione

unitaria di tutto il complesso svolgimento delle operazioni referendarie, che

comprende funzioni assai eterogenee, dall'esecuzione di atti meramente

materiali all'adozione delle decisioni sulle proteste e sui reclami, ma che

partecipano del relativo procedimento, compenetrandosi con esso in

funzione della modificazioni dell'ordinamento generale".

L'inquadramento in senso giurisdizionale dell'attività dell'Ufficio Centrale non è condivisa neppure dalla prevalente giurisprudenza amministrativa, che respinge, altresì, la qualificazione in termini di attività amministrativa e che, viceversa, ha ancora di recente definito gli atti dell'Ufficio

quali '*provvedimenti emanati da un organo rigorosamente neutrale, non*

nell'esplicazione di un potere amministrativo', bensì come '*atti che*

partecipano fondamentalmente della funzione legislativa, condividendone

pertanto la natura', sul presupposto che lo stesso referendum costituisca

esercizio di funzione legislativa in forma di democrazia diretta (Cons. Stato,

n. 5369 del 2015; *id*. Cons. Stato n. 333 del 1997).

La tesi della natura legislativa dell'attività dell'Ufficio Centrale - fondata sulla premessa che il referendum sia uno strumento di legislazione negativa e sulla convinzione che l'intero procedimento referendario abbia, di conseguenza, carattere legislativo - non ha avuto particolare seguito in dottrina e in giurisprudenza. E' stato, infatti, evidenziato che una attività endoprocedimentale non assume necessariamente la natura giuridica dell'atto conclusivo del procedimento in cui si inserisce. Secondo un altro indirizzo della dottrina, si rientrerebbe più precisamente nella giurisdizione a contenuto 'oggettivo', ossia una giurisdizione caratterizzata dall'assenza di una domanda di parte all'origine del processo e da un contraddittorio meno intenso rispetto a quello proprio dei processi su diritti soggettivi, in quanto le parti non possono contribuire alla fissazione e delimitazione del

‘*thema decidendum*’.

Il Consiglio di Stato, sia pure con riferimento a referendum abrogativi, ha

escluso la possibilità di conoscere dell'impugnazione degli atti dell'Ufficio, in quanto né oggettivamente e neppure soggettivamente 'amministrativi' e ha riconosciuto il difetto assoluto di giurisdizione del giudice amministrativo, proprio perché l'Ufficio Centrale svolgerebbe la propria funzione nell'ambito del procedimento legislativo, nella specie del procedimento referendario.

Anche le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (n. 24102 del 2016), sempre in tema di referendum abrogativi, hanno sostenuto che le pronunce dell'Ufficio Centrale per il referendum, pur essendo espressione di un giudice sotto il profilo soggettivo, sono sottratte al principio costituzionale di cui al settimo comma dell'art. 111 Cost., ma a maggior ragione non sono impugnabili nemmeno davanti al giudice amministrativo, il quale, del resto, ha in più occasioni, come sopra precisato, affermato il proprio difetto di giurisdizione, non vertendosi in tema di atti neppure oggettivamente amministrativi, specificando il carattere 'assoluto' di tale difetto di giurisdizione (*cfr.* Cons. Stato, n. 5369 del 2015*; id.* n. 2552 del 2010; *id.* n.

3834 del 2009; *id.* n. 333 del 1997)

Tuttavia, come osserva acutamente il Tribunale di prima istanza, l'attinenza in tema di 'difetto assoluto di giurisdizione' dei principi enunciati dal suddetto indirizzo giurisprudenziale deve tenere conto della peculiarità della vicenda in esame, in quanto nel caso sottoposto al vaglio della Corte di legittimità il ruolo dell'Ufficio Centrale per il referendum era collocato in concreto all'interno del procedimento di indizione del referendum, mentre nella specie è stato esercitato un potere decisorio in maniera esterna e autonoma in un contenzioso insorto a seguito della presentazione di una istanza di un referendum popolare sulle modifiche allo Statuto della Regione Calabria.

Nelle proposte di iniziativa regionale, infatti, è compito dell'Ufficio Centrale Regionale, nell'esercizio di un autonomo e neutrale potere decisorio, controllare se l'attività di promozione che ha preceduto il deposito della richiesta si è svolta conformemente ai presupposti di legge, utilizzando, se

del caso, i propri poteri di natura istruttoria allo scopo di verificare la legittimità del procedimento di approvazione delle delibere dei Consigli proponenti.

Per tale ragione, come sopra si è anticipato, va certamente condiviso l'indirizzo della giurisprudenza amministrativa prevalente, la quale ritiene la

natura di organo neutrale dell'Ufficio Centrale, al quale spettano '*funzioni di*

controllo esterno espletate in posizione di terzietà ed indipendenza, con la

conseguenza che gli atti in discussione non possono essere considerati

esercizio di funzioni amministrative, ma appunto di funzioni pubbliche

neutrali, di garanzia e di controllo, dirette a tutelare l'ordinamento generale

dello Stato', ma non deve essere esclusa la possibilità della tutela

giurisdizionale avverso i provvedimenti dallo stesso emessi.

14.5. Il Collegio, in conclusione, ritiene che se la questione di giurisdizione viene esaminata tenendo conto della posizione giuridica soggettiva fatta valere, ricorrendo nella specie diritti soggettivi pubblici, la giurisdizione appartiene al giudice ordinario. Analogamente, considerato che l'oggetto

della controversia in esame riguarda la domanda di "*annullamento o la*

declaratoria di nullità del provvedimento adottato dall'Ufficio Centrale

Regionale per il Referendum il 26 giugno 2026, registro come decreto n.

1/2026", e che tale provvedimento è espressione della funzione svolta dal

suddetto Ufficio - la quale non ha natura giurisdizionale in senso proprio e

non ha natura amministrativa, ma è riconducibile alla nozione di ‘funzioni

pubbliche neutrali', ossia di carattere intermedio tra l'amministrazione e la

giurisdizione ed espletate in posizione di terzietà e indipendenza - la

giurisdizione appartiene il giudice ordinario.

A tali funzioni non si applica la disciplina del provvedimento amministrativo, come invece pretende la Regione appellante.

Da siffatti rilievi consegue che, correttamente, il Giudice di prime cure ha ritenuto, nella vicenda in esame, carente la giurisdizione del giudice amministrativo, concludendo per l'inammissibilità del ricorso.

Né si può ritenere che vi sia stata una violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, atteso che il Tribunale di prima istanza ha individuato il giudice munito di giurisdizione, chiarendo che, comunque, non spetta precisare in concreto quale sia il 'giudice ordinario competente', né lo strumento specifico di tutela, trattandosi di questioni che rientrano nella

potestas iudicandi del giudice a cui è attribuita la giurisdizione.

15. Va respinto anche il terzo mezzo.

L’art. 74 c.p.a. prevede che nell’ottica della massima celerità del processo amministrativo il giudice può adottare una sentenza in forma semplificata nei casi di manifesta fondatezza, irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità, infondatezza del ricorso.

L’art. 60 c.p.a. stabilisce che ‘in sede di decisione della domanda cautelare’, purché siano trascorsi almeno venti giorni dall’ultima notificazione del ricorso, il Collegio, accertata la completezza del contraddittorio e dell’istruttoria, sentite sul punto le parti costituite, può definire, in camera di consiglio, il giudizio con una sentenza in forma semplificata.

Nel caso in cui la sentenza sia emessa in forma semplificata, la valutazione

della questione controversa non è ‘sbrigativa’ o più superficiale, in quanto la semplificazione riguarda solo la tecnica di redazione della sentenza, che non deve dilungarsi nella ricostruzione dei fatti e dei motivi di ricorso formulati dalle parti. La forma semplificata di una sentenza di cui all’art. 74 del d.lgs. n. 104/2010 non esime il giudicante dall’obbligo della motivazione, la quale semmai può essere sintetizzata con riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, ad un precedente conforme (Cons. Stato, Ad. Plen., sentenza n. 15 del 2018).

Ciò premesso, la giurisprudenza amministrativa ha precisato che non può costituire motivo di appello la scelta del giudice di primo grado di pronunciare con uno od un altro dei tipi di sentenza previsti dall’ordinamento processuale e, quindi, anche con sentenza in forma semplificata, potendo solo essere censurata la motivazione che sorregge la pronuncia, quanto a congruità e correttezza (Cons. Stato, n. 7045 del 2021; *id.* n. 728 del 2018; *id.* n. 5879 del 2012).

Nella specie, il Tribunale di prima istanza ha compiutamente motivato le ragioni della decisione, argomentando le questioni poste a fondamento dell’

iter logico - giuridico seguito, utilizzando una tecnica di redazione della

sentenza che ha assicurato la conseguenzialità logica del percorso

argomentativo, nonostante la complessità delle questioni affrontate.

16. In definitiva, l’appello va respinto e la sentenza impugnata va confermata, con assorbimento di ogni altra censura prospettata dalle parti, anche ai sensi dell’art. 101 c.p.a., considerato che l’eventuale esame della stessa non determinerebbe una soluzione di segno contrario.

17. Le spese di lite del grado, tenuto conto della complessità in fatto e in diritto delle questioni trattate, vanno interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa integralmente tra le parti le spese di lite del grado.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 15 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore