

DELENDIA AUTONOMIA DIFFERENZIATA

LA LEGGE CALDEROLI INNANZI ALLA CORTE COSTITUZIONALE: UN INEDITO INTRECCIO

Tutto quello che di costituzionalmente più rilevante poteva essere tentato per provare a fermare la legge Calderoli è stato posto in essere, anche grazie al decisivo concorso dei cittadini, della società civile e delle associazioni sindacali.

Francesco Pallante

1. Nelle prossime settimane, un inedito intreccio di questioni si presenterà alla decisione della Corte costituzionale: la questione determinata dai ricorsi per incostituzionalità della legge n. 86/2024 (c.d. legge Calderoli) presentati dalle regioni Campania, Puglia, Sardegna e Toscana e la questione inerente all'ammissibilità dei referendum abrogativi totale e parziale rivolti contro la medesima legge presentati da 1.291.488 elettori e da cinque Consigli regionali (quelli delle quattro regioni sopra citate, cui va aggiunto quello dell'Emilia-Romagna).

Posto che la legge sui referendum prevede che l'udienza per la decisione sull'ammissibilità dei quesiti referendari **debba essere fissata entro il 20 gennaio e la decisione assunta entro il 10 febbraio**, si è posta la questione su quale delle due decisioni – sui ricorsi o sul referendum – debba essere assunta per prima. Ragionando in termini di teoria delle fonti del diritto, **la risposta è che è bene che il giudizio di incostituzionalità preceda il giudizio di ammissibilità del referendum, dal momento che una legge annullata non può essere abrogata, mentre una legge abrogata può essere annullata:** dunque, l'eventuale annullamento della legge n. 86/2024 inciderà sul giudizio sull'ammissibilità del referendum sulla medesima legge, mentre non sarebbe vero il contrario. Più precisamente: in caso di annullamento totale della legge Calderoli, il giudizio sul referendum risulterebbe improcedibile (dato che la legge non esisterebbe più); in caso di annullamento parziale, la Corte di Cassazione dovrebbe riscrivere il quesito, per limitarlo alle parti della legge rimaste "vive", e il referendum si terrebbe sul quesito ridotto. **Appare, dunque, molto opportuna la decisione con cui la Corte costituzionale ha stabilito di fissare l'udienza per la discussione dei ricorsi di incostituzionalità nel mese di novembre (secondo le indiscrezioni giornalistiche, intorno alla metà del mese).**

2. Iniziamo, allora, a vedere quali siano i principali dubbi di incostituzionalità



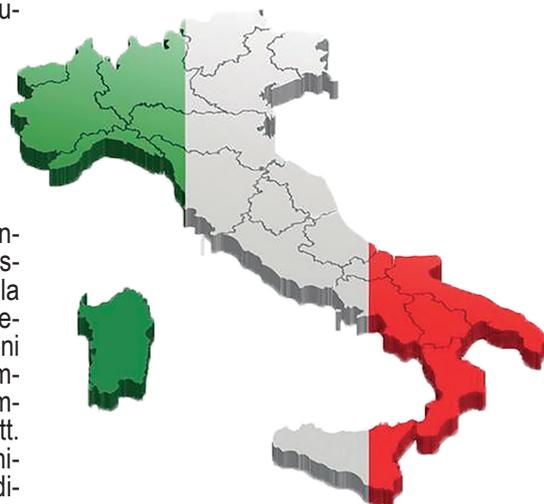
suscitati dalla legge n. 86/2024. Cinque sono le questioni sulle quali sembra particolarmente opportuno soffermarsi.

(1) La prima questione riguarda l'art. 11, comma 2, della legge n. 86/2024, che mira a **estendere il regionalismo differenziato anche alle Regioni speciali:** contro il dettato testuale dell'art. 116, comma 3, Cost., che riserva tale opportunità alle sole Regioni ordinarie. Lo stesso legislatore sembra, peraltro, esserne consapevole, avendo intitolato la legge: «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle *Regioni a statuto ordinario* ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione».

(2) La seconda questione è forse la più rilevante. Riguarda la mancanza di vincoli alle richieste di nuove e ulteriori competenze provenienti dalle Regioni (art. 2, commi 1 e 2, legge n. 86/2024). Significa che – nonostante l'art. 116, comma 3, Cost. preveda che alle Regioni possano essere attribuite solamente «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» – le Regioni possono richiedere competenze in tutte e ventitré le materie riconducibili all'art. 116, comma 3, Cost., per un totale di circa 500 funzioni (secondo la ricognizione effettuata dal Ministero per gli affari regionali e le autonomie nel febbraio 2023). Il punto è: cosa succederebbe se *tutte* le Regioni ordinarie richiedessero *tutte* le competenze in *tutte* e ventitré le materie e, con il consenso della legge dello Stato, le ottenessero *per sempre* (così come, in base alla legge, è teoricamente possibile)? Succederebbe che l'insieme delle disposizioni costituzionali sulla ripartizione delle competenze legislative, regolamentari e amministrative tra lo Stato e le Regioni (artt. 117 e 118 Cost.) perderebbe di ogni significato. Di fatto, si realizzerebbe una modi-

fica della Costituzione tramite leggi ordinarie. Proprio per questa ragione, già nel 2001 Leopoldo Elia suggeriva di circoscrivere il potere d'iniziativa regionale. Il solo modo di rendere compatibile il regionalismo differenziato con il rispetto del principio fondamentale dell'unità della Repubblica sancito dall'art. 5 Cost. è prevedere che ciascuna Regione possa avanzare solo richieste puntuali e giustificate alla luce di motivi *oggettivamente* riscontrabili: per esempio, per peculiarità geografiche, territoriali, demografiche, storiche, economiche, organizzative.

(3) La terza questione riguarda la marginalizzazione del Parlamento nell'approvazione delle leggi che recepiscono le intese tra lo Stato e le Regioni. Secondo l'art. 2, comma 4, della legge n. 86/2024, il Parlamento è chiamato a intervenire nel merito della legge solo eventualmente e solo tramite atti di indirizzo. E, anche qualora dovesse effettivamente farlo, spetterà al presidente del Consiglio dei ministri decidere liberamente se tenere o meno conto delle osservazioni parlamentari (art. 2, comma

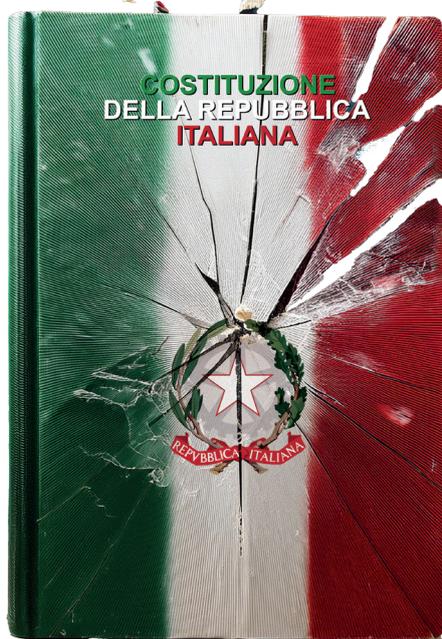


5, legge n. 86/2024). È un assurdo logico: il Parlamento sarà chiamato ad approvare una legge che lo priverà di alcuni dei propri poteri legislativi senza avere il potere di determinare il contenuto della legge stessa. Ed è anche un problema democratico: se i poteri del Parlamento (organo rappresentativo dell'intera nazione eletto democraticamente dai cittadini) sono nella disponibilità del Governo (organo esecutivo espressione della maggioranza), allora è evidente che la democrazia si riduce a un mero involucro formale: diventa dittatura della maggioranza.

(4) La quarta questione riguarda la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (i Lep). Il compito di individuare i Lep è circoscritto solo ad alcune tra le materie per le quali le Regioni possono richiedere di differenziarsi (art. 3, comma 3, legge n. 86/2024) ed è delegato al Governo (art. 3, comma 1, legge n. 86/2024) senza che siano puntualmente individuati principi e criteri direttivi. Tuttavia, in base all'art. 3, commi 9 e 10, della legge n. 86/2024, nelle more continua a valere l'incostituzionale disciplina dettata all'art. 1, commi 791-801bis, della legge n. 197/2022 (legge di bilancio per il 2023), che prevede la determinazione dei Lep tramite dPcm (in esito a una procedura che prevede che il contenuto di tali dPcm possa, in ultima istanza, essere definito da un Commissario!). Peraltro, anche qualora il Governo dovesse individuare i Lep tramite decreti legislativi, tali atti normativi sarebbero successivamente modificabili tramite dPcm (art. 3, commi 7 e 8, legge n. 86/2024). Occorre considerare che il dPcm è un atto amministrativo adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri, mentre l'art. 117, comma 2, lett. m, Cost. dispone che la definizione dei Lep sia riservata alla legge statale: com'è ovvio che sia, dal momento che si tratta di individuare il contenuto essenziale dei diritti di cui sono titolari i cittadini rappresentati in Parlamento. Prevedere che la decisione-chiave sulla configurazione della cittadinanza costituzionale possa giungere a del tutto escludere il Parlamento è un *vulnus* costituzionale davvero inaudito. Si aggiunga che il monitoraggio sull'erogazione dei Lep è rimesso a una commissione paritetica Stato-Regione, dimodoché il controllato risulta, incostituzionalmente, essere il controllore di se stesso (art. 3, comma 4, legge n. 86/2024).

(5) La quinta e ultima questione riguarda l'attribuzione alle Regioni delle risorse necessarie a esercitare le nuove competenze. La legge n. 86/2024 (art. 4, comma 1; art. 5, comma 2; art. 9, comma 3) prevede una pluralità di esigenze contrastanti: (a) non incrementare gli oneri per la finanza pubblica, (b) aumentare le risorse per i Lep, (c) aumentare le risorse per le Regioni differenziate, (d) non diminuire le risorse per le altre Regioni, (e) utilizzare

lo strumento della compartecipazione al gettito dei tributi erariali, (f) prendere a riferimento il gettito fiscale maturato sul territorio, (g) operare la perequazione inter-regionale. Il Servizio Bilancio del Senato, l'Ufficio parlamentare di bilancio, la Banca d'Italia e l'Unione europea hanno chiaramente argomentato l'implausibilità di tale contraddittorio disegno. In effetti, eludendo la normativa sul c.d. federalismo fiscale (legge n. 42/2009 e d.lgs. n. 68/2011) e ricalcando la normativa tipica delle Regioni a Statuto speciale, la legge n. 86/2024 prevede che ciascuna Regione che si differenzierà riceverà le risorse di cui necessiterà per esercitare le nuove funzioni non sulla base dei costi standard delle prestazioni che compongono i Lep, bensì sulla base di quanto stabilito da una commissione paritetica Stato-Regione



(art. 5, comma 1, legge n. 86/2024), che assumerà a riferimento il gettito dei tributi erariali maturato sul territorio regionale. La violazione dell'art. 119 Cost. – espressamente richiamato dall'art. 116, comma 3, Cost. – è evidente. In tal modo, la Regione avrà infatti un ruolo decisivo nel determinare le risorse di sua spettanza – facendo venir meno ogni funzione statale a tutela dell'interesse generale –, mentre ad aleggiare sullo sfondo è il tema del residuo fiscale (dato dalla differenza tra le imposte pagate nella Regione e la spesa pubblica ivi erogata), nonostante l'inconsistenza logica e giuridica di tale nozione. Le Regioni, infatti, non pagano le imposte né ricevono la spesa pubblica: a farlo sono i singoli cittadini, che pagano e ricevono sulla base della propria condizione personale di benessere o di bisogno, indipendentemente dal territorio di residenza. Ragionare diversamente significa anteporre la solidarietà economica tra corregionali a quella tra connazionali. Vale a dire, muovere nella direzione della secessione regionale di fatto, in aperta

violazione degli artt. 2, 5 e 53 Cost.

Al di là di alcune ulteriori (puntuali e circoscritte) lesioni dirette delle prerogative costituzionali regionali (la degradazione dell'iniziativa regionale prevista dall'art. 116, comma 3, Cost. da iniziativa legislativa a iniziativa procedimentale; la previsione di un mero parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché dell'intesa sia sulla legge che recepisce l'intesa tra lo Stato e la Regione che si differenzia, sia sugli atti statali di definizione dei Lep; la normativa di favore di cui beneficiano Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna), **una possibile criticità dei ricorsi regionali d'incostituzionalità è legata alla circostanza che, ai sensi dell'art. 127, comma 2, Cost., le regioni possono impugnare in via principale le leggi statali solo se contenenti disposizioni direttamente lesive delle loro prerogative costituzionali.** I motivi di incostituzionalità sopra evidenziati rispondono a tale requisito? Almeno in alcuni casi la risposta sembra incerta, con il rischio che, per questioni procedurali, la Corte possa decidere di non prendere in esame alcuni dei motivi di ricorso.

3. Passando al referendum abrogativo della legge n. 86/2024, i fautori dell'innammissibilità spendono principalmente tre argomenti:

- la legge n. 86/2024 ha natura finanziaria, essendo stata collegata alla manovra di bilancio;
- la legge n. 86/2024 è a contenuto costituzionalmente vincolato;
- la legge n. 86/2024 è a contenuto disomogeneo.

Prendiamoli in esame separatamente.

(1) Il primo argomento sembra essere il più debole. La *ratio* che sorregge la non sottoponibilità a referendum abrogativo delle leggi tributarie e di bilancio (art. 75, comma 2, Cost.) si lega alla necessaria correlazione tra entrate e uscite pubbliche sancita dall'art. 81 Cost. e all'esigenza che ogni decisione suscettibile d'incidere sulle finanze pubbliche e sulle finanze private dei cittadini sia adeguatamente ponderata dal decisore politico. Poiché l'art. 9, comma 1, della legge n. 86/2024 prevede espressamente che «dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», è evidente l'insussistenza delle suddette esigenze costituzionali di cautela. La stessa Corte costituzionale (per esempio, nella sentenza n. 2/1994) ha peraltro sancito l'ammissibilità del referendum abrogativo nel caso in cui il collegamento della legge oggetto del quesito alla manovra finanziaria risulti meramente formale e, dunque, privo di natura sostanziale.

(2) Il secondo argomento poggia sulla sentenza della Corte costituzionale n. 16/1978, che ha interpretato l'art. 75 Cost. precisandone il contenuto a limitazione dell'ammissibilità referendaria. In estrema sintesi, la Corte ha sancito che, alle esclu-

sioni esplicitamente contenute nell'art. 75, comma 2, Cost., vanno aggiunti ulteriori motivi di esclusione dell'iniziativa referendaria, tra cui il caso delle leggi il cui contenuto deve essere necessariamente quello stabilito dal legislatore (ipotesi in cui certamente non rientra la legge Calderoli) o la cui abrogazione avrebbe l'effetto di porre nel nulla gli istituti costituzionali di cui costituiscono attuazione (per esempio, le leggi elettorali per le Camere del Parlamento, la cui integrale abrogazione renderebbe impossibile l'elezione dell'organo rappresentativo). Non sembra quest'ultimo il caso della legge n. 86/2024, per almeno due motivi: (a) primo: il regionalismo differenziato costituisce una *facoltà* che può essere o meno offerta alle Regioni sulla base delle valutazioni del decisore politico statale (lo stesso art. 116, comma 3, Cost. recita: «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ... possono essere attribuite ad altre Regioni»); (b) secondo: l'art. 116, comma 3, Cost. già contiene i profili procedurali essenziali attraverso cui assegnare le nuove competenze alle Regioni, tant'è che già prima dell'approvazione della legge Calderoli lo Stato (Governo Gentiloni) aveva avviato le trattative con il Veneto, la Lombardia e l'Emilia-Romagna (trattative, peraltro, che l'art. 11, comma 1, della legge n. 86/2024 riconosce e fa salve). Da tali considerazioni si evince con evidenza la natura politica dell'obiettivo perseguito tramite il referendum: lo scopo non è tanto quello di bloccare giuridicamente il processo in atto (dal momento che l'assegnazione dei nuovi poteri alle Regioni rimarrebbe giuridicamente possibile, facendo – appunto – diretta attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.), quanto piuttosto quello di ottenere una netta presa di posizione politica del corpo elettorale contro l'autonomia regionale differenziata (scopo che potrebbe dirsi raggiunto anche in caso di mancato raggiungimento del quorum del 50 per cento più uno dei partecipanti, qualora la partecipazione degli elettori sia comunque molto significativa o, quantomeno,

numericamente superiore ai voti ottenuti alle elezioni politiche dai partiti della maggioranza).

(3) Il terzo argomento è, probabilmente, il più insidioso. La legge n. 86/2024 contiene norme in tema di procedimento di approvazione delle intese tra lo Stato e le Regioni che intendono differenziarsi (art. 2) e loro durata nel tempo (art. 7), di determinazione del Lep (art. 3), di attribuzione di funzioni e risorse alle Regioni (artt. 4 e 5) e agli enti locali (art. 6), di monitoraggio sulle attività regionali (art. 8), di rapporti finanziari Stato-Regioni (artt. 9 e 10). La questione è: tale variegato contenuto è, al suo interno, altresì disomogeneo? In caso di risposta affermativa, l'ammissibilità del quesito referendario abrogativo totale sarebbe a rischio, posto che la Corte costituzionale ha sempre sostenuto che, di fronte a una pluralità di quesiti diversi, all'elettore deve essere consentito di esprimersi in modo potenzialmente diverso (con facoltà, cioè, di articolare la propria posizione in Sì e No all'abrogazione). I fautori dell'inammissibilità sottolineano, in particolare, che la determinazione dei Lep (art. 3 della legge n. 86/2024) è questione a sé rispetto al procedimento di differenziazione delle competenze regionali e che, dunque, almeno sotto questo profilo, l'abrogazione totale della legge sarebbe inammissibile. In realtà, la stessa rubrica dell'art. 3 in parola recita: «Delega al Governo per la determinazione dei Lep ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», esplicitando, quale scopo della norma, non la determinazione dei Lep in sé, bensì l'attuazione del regionalismo differenziato, cui la definizione dei Lep, così come configurata dalla legge (e cioè in modo parziale e meramente definitorio), è strumentale. Se davvero il legislatore avesse avuto per scopo la definizione dei Lep, avrebbe previsto un meccanismo di individuazione, finanziamento e garanzia in relazione a *tutti* i diritti civili e sociali (così come previsto dall'art. 117, comma 2, lett. m, Cost., cui la rubrica dell'art. 3



zionale ha sempre sostenuto che, di fronte a una pluralità di quesiti diversi, all'elettore deve essere consentito di esprimersi in modo potenzialmente diverso (con facoltà, cioè, di articolare la propria posizione in Sì e No all'abrogazione). I fautori dell'inammissibilità sottolineano, in particolare, che la determinazione dei Lep (art. 3 della legge n. 86/2024) è questione a sé rispetto al procedimento di differenziazione delle competenze regionali e che, dunque, almeno sotto questo profilo, l'abrogazione totale della legge sarebbe inammissibile. In realtà, la stessa rubrica dell'art. 3 in parola recita: «Delega al Governo per la determinazione dei Lep ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», esplicitando, quale scopo della norma, non la determinazione dei Lep in sé, bensì l'attuazione del regionalismo differenziato, cui la definizione dei Lep, così come configurata dalla legge (e cioè in modo parziale e meramente definitorio), è strumentale. Se davvero il legislatore avesse avuto per scopo la definizione dei Lep, avrebbe previsto un meccanismo di individuazione, finanziamento e garanzia in relazione a *tutti* i diritti civili e sociali (così come previsto dall'art. 117, comma 2, lett. m, Cost., cui la rubrica dell'art. 3

avrebbe dovuto fare riferimento). Se ne può concludere nel senso dell'omogeneità della legge, interamente protesa a consentire alle Regioni interessate di avviare il procedimento di differenziazione, e, di conseguenza, del quesito che mira ad abrogarla integralmente.

Si può aggiungere che dalla giurisprudenza costituzionale in materia emerge altresì l'esigenza che la richiesta sia completa (e cioè che investa tutte le disposizioni correlate all'oggetto del referendum), **che abbia un fine evidente** (e cioè che sia ben chiaro il risultato che si intende raggiungere con l'abrogazione), **che sia idonea** a raggiungere lo scopo prefissato dai proponenti (e cioè, nel caso specifico, l'interruzione del processo volto a realizzare l'autonomia regionale differenziata): **tutti i requisiti che depongono ulteriormente a favore della ammissibilità del quesito abrogativo totale**, posto che, in caso di quesiti parziali, tali requisiti avrebbero potuto essere ritenuti insussistenti.

4. Quale sarà l'esito dell'intreccio ora descritto? Quali saranno le decisioni della Corte costituzionale? Fare previsioni è impossibile, quel che è certo è che tutto quello che di costituzionalmente più rilevante poteva essere tentato per provare a fermare la legge Calderoli è stato posto in essere, anche grazie al decisivo concorso dei cittadini, della società civile. Le cinque Regioni che hanno presentato i ricorsi per incostituzionalità della legge n. 86/2024 (c.d. legge Calderoli)



FRANCESCO PALLANTE

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

Campania,
Emilia Romagna,
Puglia,
Toscana,
Sardegna

LE REGIONI CHE HANNO
PRESENTATO ALLA CORTE
COSTITUZIONALE RICORSO
CONTRO LA LEGGE 86/2024