

SALVARE LA COSTITUZIONE

LA CORTE COSTITUZIONALE AFFOSSA LA LEGGE CALDEROLI

UN “OTTALOGO” CHE FINALMENTE STABILISCE I PROFILI COSTITUZIONALE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO



L'identità culturale del Paese è data, nel rispetto della libertà di insegnamento, di cui all'art.33, dal sistema nazionale di istruzione. Così ha deliberato la Corte costituzionale.

Francesco Pallante

Nonostante i maldestri tentativi di minimizzazione dei principali esponenti della Lega, la sentenza n. 192 del 2024 – con cui la Corte costituzionale ha colpito la legge Calderoli **rappresenta, per i fautori del regionalismo più estremo e dissennato, un colpo terribile.**

«**A mio avviso il nostro Paese ha dato il peggio di sé, non per la sentenza della Corte ma per i commenti che sono seguiti alla sentenza. La Corte è stata chiamata a pronunciarsi per l'incostituzionalità o meno della legge Calderoli su ricorso di quattro regioni, e ha dichiarato che la legge è costituzionale bocciando il ricorso. Però ha dato delle indicazioni: per esempio rispetto all'autonomia ha detto che il Parlamento può emendare le intese tra Stato e Regione e non deve dare solo esito negativo o positivo. Per quanto concerne i Lep, la Corte dice che non vanno gestiti a livello governativo, ma amministrati dal Parlamento»:** **questa la lettura “a caldo” del Presidente del Veneto Luca Zaia.**

Una lettura irta di errori, di fatto e di diritto.

La Corte costituzionale **non dichiara mai la «costituzionalità»** di una legge, nemmeno quando respinge *in toto* i ricorsi. La Corte dichiara, semmai, la «**non incostituzionalità»** con riferimento alle specifiche questioni sollevate dai ricorrenti, lasciando in tal modo la possibilità ad altri eventuali futuri ricorrenti di tornare ad attivare il suo giudizio. È così che si

spiegano sentenze tra loro contraddittorie come quelle, per esempio, sulla repressione penale dell'adulterio femminile: repressione dichiarata non incostituzionale nel 1961 e quindi colpita da dichiarazione di incostituzionalità nel 1968 (stesso oggetto, stesso parametro: esito del giudizio opposto). Qualora la Corte sancisse, come immaginato dal Presidente Zaia, la costituzionalità di una legge, nessuno potrebbe ulteriormente dubitare della sua incostituzionalità, di modo che risulterebbe preclusa per sempre la via del controllo di legittimità costituzionale, con grave danno per la tutela della superiorità della Costituzione sulle fonti del diritto a essa subordinate.

Non è, inoltre, vero che la sentenza si limiti a rivalutare il ruolo del Parlamento nelle procedure di assegnazione alle regioni delle competenze richieste e di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) inerenti ai diritti civili e sociali. Con la sua pronuncia, la Consulta colpisce **la legge n. 86 del 2024** in tutti i suoi profili fondamentali, smentendo alla radice il fanatismo ideologico con cui la Lega, tramite il ministro per gli Affari regionali Roberto Calderoli, aveva interpretato l'art. 116, co. 3, Cost.

Com'è ormai noto, la disposizione costituzionale prevede che le regioni ordinarie possano richiedere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» riconducibili a una serie di materie oggi rientranti nella competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni (art. 117, co. 3, Cost.) o nella competenza legi-

slativa esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2, Cost.). La questione fondamentale è: ciò significa che le regioni possono richiedere di vedersi attribuite tutte le funzioni riconducibili a tali materie – un'enormità, trattandosi di ventitré materie e quasi cinquecento – oppure che l'insieme delle materie coinvolte rappresenta una sorta di “bacino” complessivo in cui le regioni hanno facoltà di individuare, in modo puntuale e circoscritto, alcune limitate funzioni da aggiungere al novero delle competenze di cui sono attualmente titolari?

Che la risposta dovesse andare nella seconda direzione **era chiaro fin dal 2001 a chi, come Leopoldo Elia, aveva con allarme messo in guardia i riformatori della Costituzione dai rischi che l'introduzione del terzo comma all'art. 116 Cost. avrebbe comportato.** È evidente, infatti, che se tutte le regioni ordinarie ottenessero come proprie competenze esclusive tutte le funzioni inerenti a tutte e venti le materie di competenza concorrente e alle tre materie di competenza statale esclusiva coinvolgibili (giudici di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali), l'articolo 117 della Costituzione risulterebbe, di fatto, riscritto tramite le leggi ordinarie di assegnazione alle regioni delle nuove competenze: dunque, in aggiramento del procedimento di revisione costituzionale sancito, con le necessarie garanzie, dall'art. 138 Cost. **Il che significherebbe – spiegava Elia – colpire la Costituzione nella sua caratteristica fondamentale: la rigidità, che ne garantisce la supe-**

riorità rispetto alla legge.

La legge Calderoli – così come, in precedenza, i **pre-accordi Gentiloni del 2018** e le bozze d'intesa Conte del 2019 – aveva invece imboccato la strada opposta, ritenendo che la formula «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» consentisse alle regioni ordinarie (e persino a quelle speciali) d'impossessarsi di tutte e ventitré le materie in gioco, in tutte le loro cinquecento funzioni. Con, a complemento, le risorse finanziarie, strumentali e umane necessarie a esercitarle. «Mi fa partire l'embolo sentir definire l'autonomia differenziata una "secessione per ricchi"»: così, ancora, il Presidente del Veneto Luca Zaia. Ma cos'altro sarebbe stato un trasferimento di competenze tanto massiccio da investire la spesa pubblica nella sua interezza, al netto delle risorse destinate al servizio sul debito, alla previdenza, alla giustizia e alla sicurezza interna ed esterna? Tramite legislazione ordinaria si sarebbero interamente ridefiniti gli equilibri istituzionali tra gli enti territoriali, un'operazione che solo chi non ha remora di manovrare con spericolata disinvoltura le regole dell'ordinamento costituzionale poteva pensare di riuscire a portare in porto. **Era questo il fulcro del regionalismo differenziato concupito dagli alfiери del regionalismo più estremo** ed è esattamente questo fulcro che la sentenza della Corte costituzionale spazza via. La sentenza della Corte rilegge in profondità l'intero Titolo V della Parte II della Costituzione, allo scopo di contemperare il principio di autonomia non solo con il principio di unità (art. 5 Cost.), ma anche con quelli di solidarietà (art. 2 Cost.) e di uguaglianza (art. 3 Cost.), nel quadro di una più ampia rivalutazione della Repubblica che porta a ritenere le regioni – come in troppi avevano dimenticato dopo il 2001 – una soltanto delle componenti della Repubblica medesima: **con ciò escludendo qualsivoglia pretesa sia finalizzata, non al benessere complessivo della Repubblica, ma al vantaggio esclusivo delle regioni.** Occorrerà considerare con attenzione i dettagli della lunga argomentazione della sentenza, ma già è ben chiaro quello che si potrebbe definire l'"ottalogo" attraverso cui il Giudice delle leggi circoscrive la portata, altrimenti distruttiva, dell'art. 116, co. 3, Cost. Sulla base del quadro correttamente ridefinito dalla sentenza, ciascuna regione potrà domandare poche e circoscritte competenze – con l'esclusione, di fatto, di ogni richiesta in materia di commercio con l'estero, tutela dell'ambiente, energia, reti e infrastrutture dei trasporti, professioni, comunicazioni, **norme generali sull'istruzione** – solo qualora (1) non sia una regione a Statuto speciale (cui la legge Calderoli aveva assurdamente

esteso la facoltà di differenziazione, non facendosi scrupolo di travolgere persino il dato letterale della disposizione) e dimostri (2) di avere un'esigenza peculiare non affrontabile attraverso le ordinarie competenze (se l'esigenza è generale – come, per esempio, la carenza di personale amministrativo, la lentezza di procedure autorizzative statali o la migliore conoscenza del proprio territorio – la soluzione deve anch'essa essere generale) e (3) di poter far fronte a quell'esigenza solo attraverso la particolare competenza richiesta. Alle ulteriori stringenti condizioni (4) che sia il Parlamento a decidere sull'attribuzione delle competenze alle regioni (con il potere di modificare l'intesa), (5) che, se una competenza coinvolge diritti costituzionali, siano prima definiti dal Parlamento i livelli essenziali delle prestazioni da garantire uniformemente sul territorio nazionale, (6) che l'ammontare delle risorse necessarie a esercitare le nuove competenze sia determinata in base ai costi standard (anziché alla spesa storica), (7) che l'assegnazione di tali risorse alla regione non ostacoli il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e, infine, (8) che il loro impiego risulti economicamente efficiente.

Intanto, la Cassazione ha dato il via libera al quesito, che dovrà affrontare tra un mese il vaglio di ammissibilità davanti alla Corte costituzionale.

Da sottolineare in questa sede l'esclusione delle norme generali sull'istruzione dal novero delle materie su cui le regioni possono avanzare richieste di nuove competenze, in ragione della circostanza che «l'elemento caratterizzante di tale materia [consiste] nella valenza necessariamente generale ed unitaria [...] dei contenuti che le sono propri», dal momento che «tali norme generali, stabilite dal legislatore statale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione, essendo funzionali ad assicurare la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.». Di qui la conclusione che «non sarebbe quindi giustificabile una differenziazione che riguardi la configurazione generale dei cicli di istruzione e i programmi di base, stante l'intima connessione di questi aspetti con il mantenimento dell'identità nazionale». Sentire il Presidente Zaia cantare vittoria di fronte a questo quadro è la manifestazione più chiara del disastro cui il disegno

del regionalismo differenziato è andato incontro. **La negazione della realtà che tale atteggiamento certifica fa il paio con l'infantilismo costituzionale e politico di chi pretendeva di ottenere tutto solo perché questa era la sua volontà.** Un sogno trasformatosi in un incubo, anche a causa della vertiginosa accelerazione che, in scia all'approvazione della "sua" legge, il ministro Calderoli aveva impresso al procedimento. Ancor prima dell'entrata in vigore della legge (risalente al 13 luglio 2024), il 1° luglio già il Veneto avanzava le prime richieste inerenti a tutte le materie arbitrariamente considerate "non Lep"; seguivano la Liguria (8 luglio), il Piemonte (10 luglio) e – unica regione rispettosa, almeno formalmente, della tempistica – la Lombardia (25 luglio), con richieste vertenti, rispettivamente, su sei, sette e otto materie "non Lep". Decorsi, quindi, i sessanta giorni entro cui il ministro dell'Economia e i ministri competenti per materia avrebbero potuto far valere i propri rilievi – a quanto risulta, mai pervenuti – il ministro per gli Affari regionali si era precipitato in aula alla Camera per annunciare l'avvio dei negoziati (nota informativa del 25 settembre 2024). Pensavano di essere a un passo dal traguardo. E, invece, nemmeno venti giorni ed ecco arrivare lo schianto contro la pronuncia della Corte costituzionale.

Forse, a segnare in modo tanto avulso dalla realtà le parole del Presidente Zaia è proprio l'entità del colpo subito: un colpo così forte da averlo lasciato a lungo frastronato.



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.