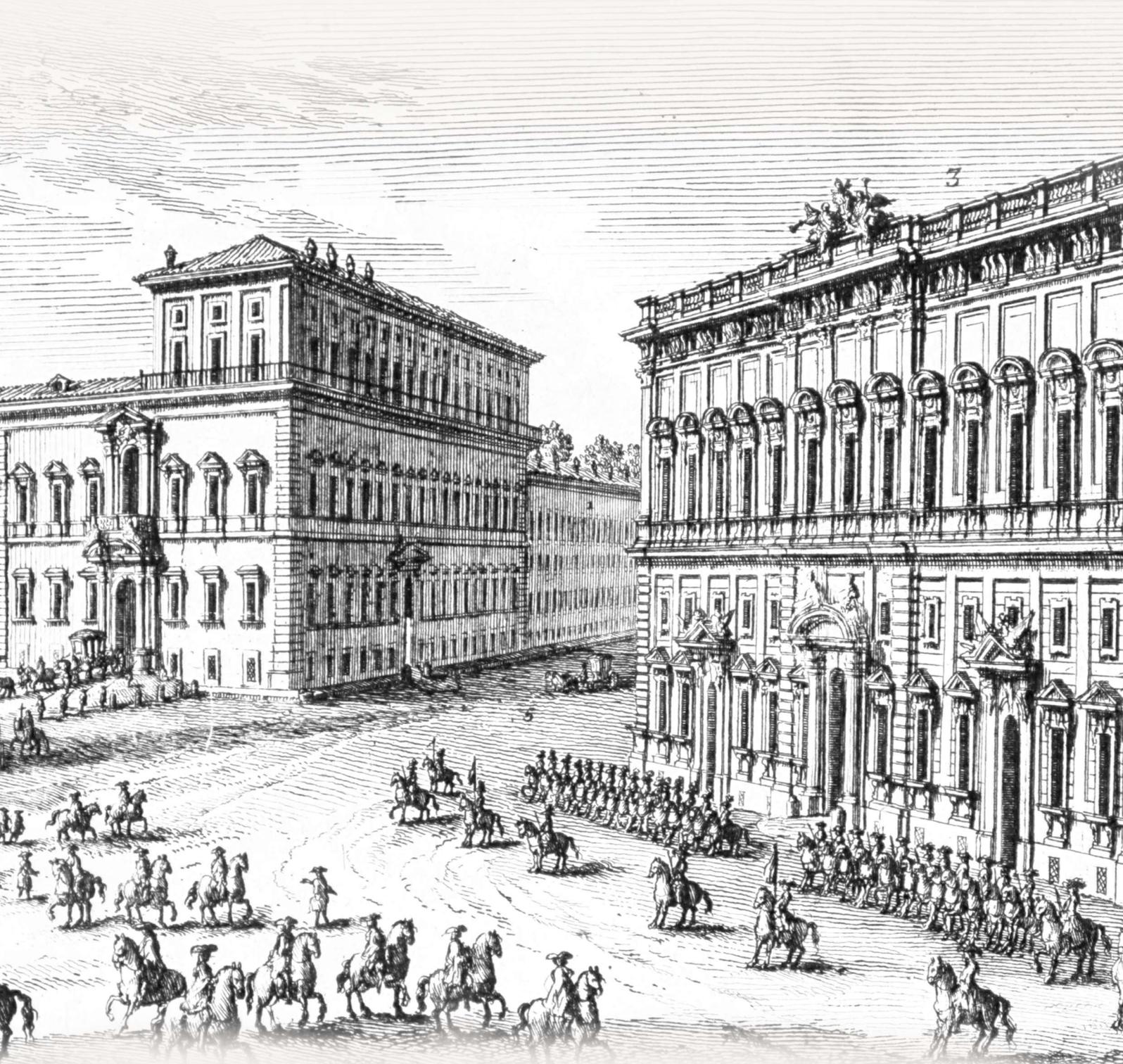


L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata

14 novembre 2024

Sapienza – Università di Roma
Facoltà di Giurisprudenza – Aula Calasso



**Salviamo la
Costituzione**
Aggiornarla, non demolirla.

con la
partecipazione di

LA VIA MAESTRA
INSIEME PER LA COSTITUZIONE

**L'AMMISSIBILITÀ DEL REFERENDUM
SULL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA**

Roma, 14 novembre 2024

**Seminario organizzato da
“Salviamo la Costituzione. Aggiornarla non demolirla”**

AVVERTENZA

Viene di seguito riportata la trascrizione del seminario su “L’ammissibilità del referendum sull’autonomia differenziata”. L’incontro si è svolto il 14 novembre 2024 presso la Sapienza – Università di Roma, organizzato dal “Salviamo la Costituzione. Aggiornarla non demolirla” in collaborazione con “La via maestra”.

Il 12 novembre si era tenuta l’udienza pubblica presso la Corte costituzionale sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle regioni in via principale, che ha successivamente portato alla sentenza n. 192 del 2024. Il giorno del seminario non erano ancora state rese note le decisioni della Consulta. La discussione seminariale si è comunque tenuta per esaminare esclusivamente i profili relativi all’ammissibilità del referendum. L’udienza per esaminare le richieste referendarie (non solo quella di abrogazione totale della legge n. 86 del 2024 sull’autonomia differenziata, ma anche altre cinque richieste) è ora stata fissata per il 13 gennaio.

I testi sono stati inviati a tutti coloro che sono intervenuti che hanno acconsentito alla loro diffusione, alcuni sono stati da questi direttamente corretti, altri hanno avuto solo una revisione redazionale.

Il lavoro organizzativo e redazionale è stato svolto da Lidia Blumetti, Alessandro Francescangeli e Luca Mariantoni.

Roma, 7 gennaio 2025

SOMMARIO

Gaetano Azzariti.....	4
Christian Ferrari	6
Barbara Pezzini	7
Gaetano Silvestri	17
Massimo Villone	19
Alessandra Algostino.....	22
Vittorio Angiolini.....	25
Adriana Apostoli	28
Francesco Pallante	29
Mauro Volpi.....	32
Maria Agostina Cabiddu.....	34
Michele Della Morte.....	36
Laura Ronchetti	38
Massimo Siclari	40
Rolando Tarchi	42
Renato Balduzzi.....	45
Gaetano Azzariti.....	46
Appendice – Documento di base.....	48

GAETANO AZZARITI

Buongiorno a tutte e a tutti. Vi risparmio una lunga introduzione al nostro seminario avendo già espresso la mia e le nostre valutazioni sull'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata nel documento dell'associazione "Salviamo la Costituzione" che rappresenta la base di questo nostro incontro, al quale rinvio¹.

Mi limito a dire che tutte le persone che sono qui presenti hanno opinioni e sensibilità diverse, ma almeno su un punto hanno un'unica convinzione: che il referendum che richiede l'abrogazione totale della legge sull'autonomia differenziata (legge n. 86 del 2024) sia ammissibile, e di questo vogliamo qui parlare. A favore di tale tesi si esprimeranno questa mattina oltre venti costituzionalisti (e molti altri avremmo potuto invitare, ma il tempo limitato del nostro incontro non lo ha permesso) e già questo credo che sia un primo dato, che vale a contrastare l'idea espressa – normalmente in termini apodittici – non solo in sede politica, ma anche da molti giornali e da alcuni opinionisti, secondo la quale questo referendum è a rischio di inammissibilità. Noi siamo ben consapevoli che la giurisprudenza costituzionale in materia di ammissibilità dei quesiti referendari è ondivaga e sostanzialmente indeterminata. Quindi non abbiamo nessuna intenzione di dare nulla per scontato. Però – e a maggior ragione vista l'incertezza – siamo anche convinti che di fronte alla Corte bisogna esprimere argomentazioni esclusivamente di carattere giuridico, evitando di farsi guidare dalle proprie – pur legittime – propensioni politiche o di merito nei confronti della legge in esame. Si tratta, in sostanza, di porre la questione su un piano esclusivamente costituzionale, interpretando rigorosamente – oltre ovviamente l'articolo 75 della nostra Costituzione – i precedenti, senza avventurarsi in fantasiose interpretazioni creative. Chi è qui presente è convinto che le ragioni giuridiche siano del tutto favorevoli all'ammissibilità del referendum.

Vorrei anche ricordare quello che ebbe a dire il presidente della Corte costituzionale del tempo Giuliano Amato: quando si discute di referendum è necessario "non andare a cercare i peli nell'uovo". Traduco la metafora nei termini costituzionalmente più corretti: c'è un *favor* costituzionale per lo svolgimento dei referendum, che dovrebbe indurre a tutelare, per quanto possibile, il diritto previsto in Costituzione di far svolgere da parte del corpo elettorale un controllo popolare sulle leggi. Ciò vuol dire che la stessa giurisprudenza, tanto più se ondivaga, deve sfuggire alla tentazione di ricercare pretesti. Ciò che deve essere fatto prevalere sono le ragioni fondamentali e solo queste devono contare. Di queste ragioni – e non dei pretesti – andremo oggi a discutere.

Permettetemi di aggiungere una considerazione su un piano apparentemente diverso da quello propriamente giuridico. Il referendum promosso per l'abrogazione totale della legge n. 86 del 2024 ha avuto già uno straordinario successo. Credo che francamente nessuno poteva scommettere o pensare che 1 milione 300 mila firme (1.291.488 per la precisione) sarebbero state raccolte in così poco tempo durante l'estate. È questo un segnale, un segnale di forza. Fatemi però dire – a dimostrazione di come in questa occasione il nostro ragionamento è esclusivamente giuridico – che di fronte alla Corte non si usa la forza, si usa la ragione. Quindi non andremo a spendere l'argomento che

¹ Vedi il documento in allegato.

essendo tanti ci devono far fare il referendum. Non perché siamo tanti, ma perché abbiamo ragione. “Ragione” dal punto di vista costituzionale, s’intende.

Ma quali sono le nostre buone ragioni? Per ora – in questa introduzione – non posso che rinviare ancora una volta al documento base, ma poi a tutto ciò che diremo nella relazione e negli interventi che seguiranno. Siamo qui per questo, per discutere ed esporre le ragioni dell’ammissibilità.

Voglio fare un ulteriore passaggio. Due giorni fa la Corte costituzionale ha preso in esame le questioni relative alla legittimità costituzionale della legge n. 86 del 2024, la cosiddetta legge Calderoli, di cui anche qui discutiamo in ragione dell’ammissibilità. Siamo in attesa della sentenza, che valuterà i vizi di legittimità costituzionali contenuti nella legge. In questa sede, tralasciando ogni considerazione sui numerosi problemi di costituzionalità che sono stati discussi già in sede di audizione in Parlamento, mi limito solo a rilevare quel che dovrebbe essere ovvio, almeno per chi conosce le diverse competenze attribuite alla Consulta. Non possono confondersi le questioni di legittimità costituzionale con quelle che hanno mosso a richiedere il referendum, che riguardano il merito e il disegno politico complessivo. Un merito politico che, evidentemente, chi ha proposto il referendum contrasta.

Qualcuno si chiede se la decisione – che ancora non conosciamo – sulla legittimità costituzionale potrà influenzare il referendum. Quel che può dirsi in via preventiva è che i piani sono diversi e distinti. Solo in un caso la decisione sulla legittimità costituzionale della legge influenzerà in modo decisivo il seguito del referendum, nel caso in cui la Corte accogliesse la più radicale tra le diverse obiezioni formulate dalle quattro Regioni che hanno fatto ricorso e dichiarasse l’illegittimità costituzionale dell’intera legge. Allora, come dire, avremmo vinto senza combattere. Il referendum non c’è più perché non c’è più la legge. Fatemi aggiungere, in proposito, un’osservazione ulteriore. Anche in questo caso fortunato (fortunato dal nostro punto di vista, s’intende) non potremmo limitarci a gioire per una vittoria dinanzi al giudice costituzionale, ma – sgombrato il campo da una brutta legge senza neppure utilizzare lo strumento del referendum – dovremmo cominciare a ragionare su quali siano le vie per realizzare in Italia il regionalismo che la nostra Costituzione pretende: un regionalismo solidale anziché un regionalismo appropriativo qual è quello che ci viene proposto in questo momento.

Se la Corte sfortunatamente dovesse, invece, decidere di rigettare tutte le questioni non riscontrando alcuna illegittimità costituzionale in tutte le norme della legge, per noi – al di là dello smacco – in fondo non cambierebbe nulla. Anzi a quel punto il referendum diventerebbe l’ultima possibilità per far venire meno il disegno autonomista così come ci viene proposto.

Ci sono poi le infinite ipotesi intermedie. La Corte costituzionale potrebbe dichiarare parzialmente incostituzionale legge, darne interpretazioni manipolative, additive, orientate costituzionalmente, o non so che altro. Su tutti questi casi che possono portare a situazioni di fatto tra loro molto diverse, in questo momento, non possiamo dire nulla, salvo una cosa. Se ci sarà un’abrogazione parziale spetterà all’Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione valutare la legittimità e la possibilità di effettuare il referendum sulle nuove (o residue) disposizioni legislative. Anche in tal caso, per quel che può dirsi oggi, non cambierà nulla se non che ovviamente faremo un referendum sulle parti vigenti e non quelle cui sarà cessata l’efficacia a seguito della dichiarazione di in-

costituzionalità. La valutazione e l'eventuale riformulazione del quesito comunque, ricordo a tutti, spetta alla Cassazione. Poi, finalmente, la parola passerà alla Corte costituzionale, che entro il 20 gennaio, dovrà di sindacare l'ammissibilità o meno del referendum. Noi su quest'ultimo decisivo passaggio ci confrontiamo oggi.

Mi rimane ancora da dire che Giovanni Maria Flick, presidente del Comitato promotore del referendum, doveva essere qui presente, ma per ragioni personali non gli è possibile. Ha chiesto a Christian Ferrari di portarci il saluto del comitato promotore in sua vece e ci ha inviato una lettera che, prima di passare la parola a Ferrari, vi leggo:

«Cari amici, anzitutto invio un saluto affettuoso e di buon lavoro a tutti voi. Per quanto riguarda la questione che vi accingete a discutere – l'ammissibilità del referendum richiesto da ben 1.300.000 cittadini – non ritenendo opportuno entrare nel merito della questione giuridica, mi limito a sottolineare le ragioni espresse nel documento che è alla base dei vostri lavori che pienamente condivido. D'altronde, non avrei accettato di presiedere il comitato referendario per l'abrogazione totale della legge n. 86 del 2024 (la cosiddetta legge Calderoli) se non fossi convinto dell'ammissibilità del referendum. Sono sicuro che la vostra discussione rappresenterà nel modo migliore le ragioni che ci muovono nel chiedere l'abrogazione di una legge foriera di divisioni del tessuto istituzionale e distante d'ogni visione di più equilibrati rapporti tra lo Stato centrale e enti territoriali. Vi ringrazio pertanto sin d'ora per il vostro prezioso contributo». Firmato Giovanni Maria Flick.

Ciò detto, chiedo a Christian Ferrari di portarci il saluto del comitato promotore.

CHRISTIAN FERRARI

Un breve saluto perché non voglio rubarvi tempo prezioso e poi perché sul tema all'ordine del giorno ho ben poco da dire e invece ho molto da imparare e sono qui innanzitutto per questo.

Questa mattina, ovviamente, la nostra convinzione, lo diceva il presidente nella sua lettera, sull'ammissibilità di questo referendum è profonda e credo ben motivata altrimenti, appunto, non ci saremo mobilitati e spesi senza risparmio nella raccolta delle firme, che, lo ricordava il professor Azzariti, ha avuto risultati che sono andati molto oltre le nostre migliori aspettative.

Questo non vuol dire, ovviamente, che sottovalutiamo la delicatezza del passaggio in Corte costituzionale e soprattutto non vuol dire che diamo tutto per scontato, tutt'altro. Per questo, nell'ultima assemblea del comitato promotore che si è tenuta lo scorso 5 ottobre, abbiamo sottolineato il ruolo fondamentale in questo momento dei costituzionalisti nel portare avanti anche nel dibattito pubblico e nel dibattito accademico le solide argomentazioni a sostegno di questa nostra posizione. Serve, abbiamo detto in quell'occasione, scatenare un pacifico fuoco di fila, soprattutto nelle prossime settimane, in vista dell'udienza, sia per replicare efficacemente a chi sostiene l'inammissibilità, arrivando addirittura a darla quasi per scontata, e sia per creare in positivo il giusto clima, mi viene da dire di *consensus*, su questo punto.

Ciò diventa ancor più importante in un contesto in cui i sostenitori dell'autonomia differenziata, ben consapevoli di non avere molte cartucce sul piano del merito e nemmeno del consenso, che non hanno nel Paese, scommettono tutte le loro carte, intanto, immediatamente sulla bocciatura da parte della Consulta del nostro quesito – quello di

cui parliamo oggi – e dopo, se questo non accadesse, sull’invito a non andare a votare. Ciò, peraltro, è piuttosto paradossale da parte di chi vuole stravolgere, anzi sovvertire, la nostra Costituzione e dovrebbe, per questo, quantomeno sentire il dovere di convincere la maggioranza dei cittadini e delle cittadine della bontà di un’operazione così ambiziosa.

Noi, invece, questo dovere lo sentiamo fino in fondo e faremo tutto ciò che è nelle nostre possibilità per consentire agli elettori di esprimersi su un progetto che rischia di compromettere irrimediabilmente la nostra democrazia, perché è di questo che alla fine stiamo parlando. Gran parte del fallimento del primo obiettivo, non ammissibilità, di questa strategia dipende anche da voi e, in questo senso, noi ci affidiamo con grande fiducia alle vostre buone mani. Far fallire il secondo obiettivo, quello del non raggiungimento del *quorum*, dipenderà, invece, dall’impegno di tutte e tutti, delle forze sociali, politiche, istituzionali che sono in questa battaglia. Io sono convinto che, se riusciremo a superare indenni la pronuncia della Corte, abbiamo tutte le carte in regola per convincere la larga maggioranza delle cittadine e dei cittadini dell’assoluta necessità di fermare il tentativo di dividere il nostro Paese in tante piccole patrie tenute insieme dall’uomo o dalla donna soli al comando. Basta alzare anche lo sguardo al di fuori dei nostri confini per vedere cosa sta succedendo e per capire quanto preziose siano la nostra Repubblica parlamentare, l’unità del Paese e la divisione e l’equilibrio tra i poteri dello Stato, così come sapientemente disegnati dai padri costituenti.

Una cosa è certa, questo straordinario patrimonio noi continueremo a difenderlo insieme, come insieme siamo arrivati fin qui, portando anche al centro del dibattito pubblico un tema come l’autonomia che rischiava di diventare un fatto compiuto nel silenzio e nel disinteresse generalizzato e contribuendo anche a cambiare il segno del consenso, sia tra i partiti politici, che nell’opinione pubblica

Per tutto quello che è stato fatto, che avete fatto, io vi ringrazio a nome del comitato e soprattutto vi ringrazio per quello che sono sicuro continueremo a fare insieme.

GAETANO AZZARITI

I nostri lavori, come da programma, sono così organizzati: un’introduzione di carattere generale di Barbara Pezzini e, a seguire, gli altri interventi programmati. Sono molti i contributi previsti, e questo è positivo, ma ciò ci costringe a limitare il tempo di ciascun intervento.

BARBARA PEZZINI ^(*)

1. La discussione sull’ammissibilità del referendum sulla legge 86/2024.

Le obiezioni all’ammissibilità di questo referendum sono state sollevate sin dall’avvio della campagna di raccolta delle firme, con ampia eco sui mezzi di comunicazione; gli argomenti spesi hanno fatto riferimento sia all’applicazione dei limiti espressi *ex art.* 75, II – con riferimento nello specifico alle leggi tributarie e di bilancio –, sia ai conso-

^(*) Testo rivisto dall’autrice.

lidati limiti impliciti di matrice giurisprudenziale – in riferimento a una pretesa necessità costituzionale della disciplina in oggetto quale attuazione del 116, III, ovvero a una disomogeneità del quesito, essendo riferito all'intera legge.

Non possiamo sfuggire all'impressione che tanta enfasi nell'anticipare un sicuro e inappellabile giudizio di inammissibilità intendesse, quantomeno, anche scoraggiare la stessa raccolta delle firme, dimostrandone un elevato rischio di inutilità – tanto è vero che le voci contrastanti si sono affievolite una volta divenuto evidente il successo dell'iniziativa; in ogni caso, approssimandosi i tempi per l'accertamento definitivo da parte dell'organo a cui questa funzione è costituzionalmente attribuita, la discussione sull'ammissibilità va affrontata e naturalmente deve confrontarsi con quella assai ampia giurisprudenza costituzionale in materia che rappresenta, se vogliamo, la prima questione problematica.

A proposito della giurisprudenza sull'ammissibilità dei referendum abrogativi è, infatti, comune e ricorrente la valutazione dell'imprevedibilità dei giudizi in materia. Da tempo sono segnalate le oscillazioni giurisprudenziali nell'applicazione e nella stessa individuazione e formulazione degli svariati criteri impliciti di ammissibilità; la giurisprudenza appare sempre meno lineare e intelligibile, all'inizio del millennio si è autorevolmente parlato di vie «tortuose» dell'ammissibilità referendaria [F. MODUGNO, G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, Torino, 2001].

Un contesto, insomma, che renderebbe particolarmente difficoltoso proprio quello che ci si è proposti di fare nella riunione di oggi, vale a dire delineare in via preventiva l'esito del giudizio di ammissibilità atteso dalla Corte costituzionale sulla richiesta di referendum abrogativo della legge 86/2024.

Eppure lo faremo: convinte e convinti delle ragioni di fondo per le quali abbiamo voluto promuovere o comunque aderire alla promozione della richiesta di referendum abrogativo, quindi già in partenza orientati da una scommessa sulle buone ragioni dell'ammissibilità di questo referendum.

Ragioni che proveremo in questo incontro a ricostruire e argomentare coralmemente, senza sfuggire al confronto con una giurisprudenza costituzionale che ben conosciamo: l'abbiamo studiata, ne conosciamo gli snodi, i punti relativamente fermi, le incertezze, le oscillazioni, i punti critici, che spesso proprio i nostri studi e le nostre riflessioni hanno fatto emergere. Una giurisprudenza delle cui peculiarità siamo ben consapevoli; che si forma «a tornate», in una maniera che è caratteristica e specifica di questa attribuzione [D. CHINNI, L. PACE (a cura di), *Il referendum abrogativo dopo la tornata del 2022*, Roma, 2024]: che è caratterizzata da una maggiore discontinuità rispetto alla giurisprudenza sul giudizio sulla costituzionalità delle leggi; è segnata dai salti temporali della fisiologia nell'attivazione delle richieste, ma anche dai salti temporali imposti dalla stessa legge di attuazione del referendum, che non consente ordinariamente la sovrapposizione delle tornate di voto referendario con le elezioni politiche. Ma è *a tornate* anche nel senso che è caratterizzata dalla possibilità di concentrazione di un numero, talvolta anche elevato, di richieste contemporanee. Anche per questo è una giurisprudenza da interpretare con particolare attenzione al contesto, a tutti quei fattori concomitanti che condizionano e caratterizzano, di volta in volta, una specifica tornata: quando interroghiamo i precedenti e la loro evoluzione è anche con tutto questo che ci confrontiamo.

2. Il referendum e il giudizio di ammissibilità.

D'altra parte, però, ogni referendum ha una storia a sé e la storia del referendum sulla legge 86/2024 è ancora tutta da scrivere.

Anche io penso, come è già stato detto negli interventi di apertura, che sia opportuno che assumiamo e dichiariamo una *postura* nei confronti della giurisprudenza con la quale ci confrontiamo. Gaetano Azzariti ha già invitato a non «*indugiare su letture regressive di una giurisprudenza costituzionale che è tutta da interpretare*» [in il *manifesto*, 23.07.24]; aggiungerei che abbiamo la necessità di tenere fermo il senso del giudizio di ammissibilità, come un giudizio sui necessari confini dell'istituto referendario e, dunque, muovendo innanzitutto dalla ricostruzione di quei confini.

Provo a esplicitarlo in questi termini: abbiamo bisogno di continuare a pensare i limiti di ammissibilità come confini dell'istituto referendario: confini *necessari*, in quanto i limiti espressi dell'articolo 75 Cost. nascono in una con lo stesso riconoscimento costituzionale dell'istituto, con la sua introduzione e configurazione nella Costituzione repubblicana; confini *necessari*, in quanto elementi che contribuiscono a restituire al referendum abrogativo la sua peculiare consistenza nel sistema, il suo posto nel panorama complesso *delle forme e dei limiti* in cui si esercita la sovranità popolare.

E, dunque, ancora una volta dobbiamo partire dal quadro complessivo dei limiti di ammissibilità, che sono quelli definiti come *limiti espressi* dall'articolo 75, ma anche i *limiti impliciti* relativi all'oggetto e alla struttura del quesito che ricaviamo dalla sentenza 16 del 1978. Ma il senso di questi limiti deve mantenere coerenza col fatto che i limiti impliciti addossati sul referendum abrogativo – espressione di un'evoluzione giurisprudenziale, di scelte politico-giurisprudenziali – non si discostino in maniera eccessiva dai limiti espressi dell'articolo 75 della Costituzione; non finiscano per soppiantare, travolgendolo, l'istituto stesso. Riconoscimento e applicazione dei limiti impliciti (ed oggi, con necessario realismo, si tratta, di ragionare e confrontarsi direttamente con l'applicazione dei limiti impliciti, piuttosto che con il loro indiscusso riconoscimento) devono, comunque, recuperare e restare fedeli all'originaria intenzione del modello costituzionale: che, ponendo i limiti espressi come confini necessari dell'istituto referendario, ha inteso per chiudere la porta delle consultazioni popolari *su oggetti determinati*, a motivo della peculiare funzione che questi oggetti assolvono al servizio di beni costituzionalmente protetti.

È questa indispensabile necessità della protezione di aree costituzionalmente rilevanti che rende accettabile, consustanziale all'istituto del referendum, l'idea del limite; e che indirizza a cogliere e valorizzare, nella giurisprudenza costituzionale, la coerenza con la funzione propria del giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo, una *funzione*, che si esercita tipicamente in via preventiva e astratta, *di verifica dell'idoneità*, o meno, *dell'oggetto* a essere sottoposto alla pronuncia popolare: vale a dire, tornando al senso profondo dei limiti che il giudizio di ammissibilità è chiamato ad applicare, complessivamente intesi.

Se i limiti di ammissibilità sono i confini necessari dell'istituto referendario, sono anche le *eccezioni* alla possibilità della sua attivazione e come eccezioni vanno interpretati, con una necessaria consapevolezza anche della restrizione della limitazione. Non possono trasformarsi nella negazione del posto che il referendum ha nel sistema costituzionale, esasperando quella che, fin dal 1978, viene identificata come la *convenzione anti-referendaria* [E. BETTINELLI, in *Pol. Dir.*, n. 15/1978, p. 532]: non possono negare

il referendum abrogativo nella sua duplice consistenza di *fonte del diritto* e di *meccanismo partecipativo orientato alla decisione politica*.

Appartiene al senso costituzionale del referendum abrogativo fornire uno *strumento di diretta partecipazione popolare* attraverso il quale *l'indirizzo politico che si è concretizzato in una legge* possa essere direttamente, senza mediazioni, sottoposto al voto popolare per una decisione che agisce come *fonte negativa del diritto* – perché si possa esprimere su quell'indirizzo legislativo una decisione negativa, con effetto abrogativo.

E se questo è il posto costituzionale del referendum abrogativo – meccanismo partecipativo e fonte negativa del diritto – il referendum sull'autonomia differenziata intercetta puntualmente il senso profondo del referendum. L'esercizio del potere di attivazione si è compiuto questa volta nella sua forma primaria, pura, proponendo il quesito sull'intera legge 86/2024; perché è una legge che esprime un ben definito indirizzo politico, il disegno di un regionalismo *appropriativo* e disgregativo (il presidente Flick ha parlato nella sua lettera di una legge foriera di divisioni del territorio nazionale), sul quale i promotori del referendum esprimono una valutazione radicalmente negativa. È l'indirizzo politico incorporato nella legge che il referendum abrogativo totale intende contrastare *radicalmente*, vale a dire rimuovendolo interamente dall'ordinamento, proprio *avvalendosi dell'uso dello strumento costituzionale più pertinente*, che è appunto quello di una diretta decisione popolare capace di produrre l'abrogazione della legge.

Questa io credo debba essere la postura complessiva con la quale guardiamo alla giurisprudenza costituzionale: individuando i precedenti che ci autorizzano a considerare superabili tutte le obiezioni sin qui rivolte all'ammissibilità, ma che ci consentono soprattutto di far valere il senso profondo costituzionale dell'istituto del referendum per come si esprime nei confronti della legge 86.

3. *L'ammissibilità: i profili.*

I singoli profili saranno approfonditi e ripresi dai numerosi intervenienti previsti, per cui mi limito a una rapida carrellata che enuclea i profili dell'ammissibilità che sono già stati individuati come significativi rispetto al referendum sull'autonomia differenziata: profili relativi all'oggetto (limiti espressi delle leggi tributarie e di bilancio; limiti impliciti relativi alla dimensione costituzionalmente vincolata o necessaria della legge 86 in quanto legge di attuazione di norme costituzionali) e relativi alla struttura del quesito (nei termini di omogeneità, univocità e completezza).

3.1 *Limiti espressi.*

Dei limiti espressi *ex art. 75, II Cost.* sono stati evocati nel dibattito i limiti riferiti alle *leggi tributarie e di bilancio* [ad es. M. BERTOLISSI, intervista in *La Verità*, 1.7.24: «è una legge che, comunque, ha ricadute sul piano della finanza pubblica e, quindi, incontra il limite proprio delle leggi tributarie e di bilancio, per come sono state intese dalla Corte costituzionale»].

Va escluso che il limite relativo alle leggi tributarie, per quanto caratterizzata da un'interpretazione estensiva – che si estende a concernere il momento costitutivo dell'imposizione e quello dinamico del rapporto, e cioè il suo svolgimento nell'accertamento e nell'applicazione del tributo con la riscossione dello stesso, come dichiarato nella sent. 51/2000 – rilevi rispetto alle disposizioni della legge Calderoli.

Quanto al limite relativo alla *legge di bilancio*, per quanto interpretato sistematicamente ed estensivamente, la giurisprudenza costituzionale fa riferimento ad «*effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi di bilancio da incidere direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche ... e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario in modo da rientrare nella manovra di bilancio*» (6/2015), escludendo che la mera qualificazione formale, sia «*di per sé sufficiente a determinare effetti preclusivi riguardo alla possibilità di sottoporle a referendum*» (35/1985, 2/1994, 12/2014, 6/2015).

Questo stretto collegamento si può ritenere sussistente se il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario.

Benché la legge 86 sia stata inserita tra i disegni di legge collegati alla finanziaria (figurando nell'elenco dei disegni di legge che il Governo dichiara collegati alla decisione di bilancio, p. 14 DEF 2023), il collegamento resta puramente formale – se non consapevolmente strumentale – e il nesso sostanziale è esplicitamente sconfessato dalla clausola di invarianza finanziaria (all'art. 9, della legge n. 86 del 2024). La legge Calderoli, del resto, è una legge essenzialmente di natura procedurale e non di spesa.

3.2 Limiti impliciti (di “necessità costituzionale”).

Per obiettare al referendum sull'autonomia differenziata sono stati evocati anche i limiti impliciti connessi alla pretesa *necessità costituzionale* della legge 86, in quanto legge di attuazione dell'art. 116, III Cost.

Sotto questo profilo, il confronto con la giurisprudenza in materia diventa particolarmente complesso, incrociando le categorie delle leggi *a contenuto costituzionalmente vincolato*, leggi *costituzionalmente necessarie*, leggi *che implementano una tutela minima costituzionale* (categorie che la Corte costituzionale è venuta via via delineando, muovendo dai profili più convincentemente aderenti alla qualità delle leggi oggetto del referendum, verso profili che talora sono apparsi attinenti piuttosto agli effetti dell'abrogazione).

Anche a prescindere dalle indispensabili distinzioni tra le diverse formulazioni del vincolo costituzionale su determinate leggi, in quanto espressione di un'attuazione doverosa e non altrimenti surrogabile della Costituzione, il limite non sembra applicabile in modo pertinente alla legge 86/2024.

Anche sotto questo aspetto, infatti, non può certo bastare il richiamo all'art. 116, III Cost. (che compare nell'intitolazione e nell'art. 1 della legge) per rendere il contenuto della legge Calderoli un contenuto costituzionalmente necessario e vincolato, il cui venir meno potrebbe determinare «*un grave vulnus all'assetto costituzionale dei poteri dello stato*» (56/2022); né si riscontrano in quella legge le condizioni indicate dalla sent. 57/2022: essere «*l'unica necessaria disciplina attuativa conforme alla norma costituzionale o che venendo meno priverebbero di efficacia un principio o un organo costituzionale o che assicurano tutele minime non surrogabili per situazioni soggettive costituzionalmente garantite*».

Sono caratteri non riferibili alla legge Calderoli, che resta una legge ordinaria di natura essenzialmente procedurale, per nulla necessaria (tantomeno vincolata) per dare attuazione all'articolo 116, III. Le intese tra Stato e Regioni possono essere approvate

dal Parlamento ai sensi dell'attuale disposizione costituzionale anche in assenza di una apposita legge (questo era stato, del resto, l'orientamento dei governi Gentiloni e Conte I). D'altra parte, neppure le future intese possono ritenersi realmente vincolate da una semplice legge ordinaria precedente (come è ora la legge 86).

Se vogliamo, questo costituirebbe, semmai, un elemento di paradosso anche dell'iniziativa di auspicata abrogazione referendaria della legge 86, che lascia esposta l'attuazione dell'autonomia differenziata ai rischi del riproporsi di una deriva analoga all'attuale, cioè di impronta anti-solidaristica: su questo terreno potrà semmai valere l'*eccedenza* del referendum che, accanto alla *valenza* formalmente e immediatamente *negativo-sanzionatoria* della volontà politica incorporata nella legge, esprime sempre anche una *valenza positivo-propositiva* di una diversa disciplina della materia.

Il raggiungimento di un effetto abrogativo della legge 86 ne imporrebbe il ripensamento sostanziale, diversamente orientando qualsiasi futura ipotesi di attuazione dell'autonomia differenziata: secondo criteri alternativi di attuazione del 116, III Cost., restrittivi, ispirati da un chiaro *favor* verso il modello del regionalismo solidale o cooperativo (le richieste dovrebbe riguardare un numero ristretto di oggetti e di materie – e non certo tutte quelle previste dall'art. 116 – e, soprattutto, dovrebbero essere supportate da una serie di analisi e di valutazioni di tipo economico, sociologico, politico in grado di dimostrare l'opportunità di dotare quella data amministrazione di quelle determinate prerogative, in modo da garantire necessità specifiche e promuovere le unicità territoriali).

L'argomento della necessità costituzionale è stato speso anche evocando la natura di *legge quadro* della legge 86 che, disciplinando organicamente una materia in cui è coinvolta una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti, diverrebbe per ciò stesso irrinunciabile; chi l'ha prospettato in questo senso ha fatto riferimento alla sent. 45/2004 [F. PALERMO, intervista, 8.8.24], trasferendo sulla legge 86 quel canone di un «*livello minimo di tutela legislativa*» che è stato applicato per dichiarare inammissibile il quesito referendario di abrogazione totale delle norme in materia di procreazione medicalmente assistita.

L'argomento presta il fianco a diverse obiezioni; a prescindere dalle critiche radicalmente rivolte all'impostazione della sentenza 45/2004, attraverso la quale la Corte non assicura un livello minimo di tutela costituzionale, ma finisce per garantire la mera discrezionalità del legislatore [A. PUGIOTTO, 2005], è di immediata evidenza la sostanziale differenza rispetto agli interessi costituzionalmente rilevanti considerati dalle due leggi: l'una interveniva in materia eticamente sensibile relativa ai limiti dell'uso della tecnologia nella riproduzione umana, in un contesto che coinvolge direttamente diritti inviolabili della persona; l'altra definisce la dimensione prevalentemente procedurale di un riparto di attribuzioni e funzioni tra Stato e Regioni (due leggi, quindi, difficilmente assimilabili: il limite prospettato, ammesso che valga per la prima, non si estende *tout-court* alla seconda).

3.3 Limite relativo alla struttura del quesito (carenza di omogeneità).

L'ulteriore limite di ammissibilità evocato è riferito alla struttura del quesito, che si individua come carente di omogeneità.

Il limite, come è noto, è stato configurato nella sentenza 16/1978 nei termini di «una tale pluralità di domande eterogenee, carente di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost., che postula una risposta chiara e precisa, articolata su un sì o un no, ad un quesito che deve essere a sua volta chiaro e preciso. Diversamente, si verifica uno scostamento in modo manifesto ed arbitrario dagli scopi in vista dei quali l'istituto del referendum abrogativo è stato introdotto nella Costituzione come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare».

A partire dall'omogeneità, il relativo controllo in sede di ammissibilità è stato di volta in volta ancorato alla *struttura* del quesito, alla *normativa oggetto* della richiesta, alla *finalità abrogativa* ovvero alla *normativa di risulta*.

La formulazione del quesito come abrogazione totale della legge – che recupera il senso primario del referendum abrogativo, dal momento che il diritto positivo, all'art. 75, I Cost. e nella l. 352/1970, costruisce il rapporto tra abrogazione totale e parziale in termini di regola ed eccezione – rende irrilevanti tutte le questioni attinenti alla *struttura* e alla *finalità* abrogativa del quesito formulato, che hanno a che fare con l'esistenza di una normativa di risulta e con i limiti di manipolatività (aspetti che spesso, invece, in caso di abrogazione parziale, si sovrappongono: la sent. 26/2017, CID 7 lo afferma espressamente: «[i]l requisito della omogeneità del quesito e l'inammissibilità di operazioni manipolative-propositive [...] sono aspetti di un'unica figura, determinata dalla funzione meramente abrogativa riservata dall'art. 75 Cost. al referendum»); non ci sono problemi di “completezza” dell'abrogazione (che non deve lasciare intatte disposizioni idonee a garantire la perdurante operatività di interi plessi normativi di cui si chiede l'eliminazione ad opera del voto popolare: v. 57/2022, CID 6.2 che richiama 27/1981, CID 1).

Quanto all'*oggetto*, la normativa oggetto della richiesta trova la sua unitarietà nella *intenzione del legislatore* che ha dato quella conformazione complessiva alla possibilità di realizzare la cd. autonomia differenziata, proponendo una sua versione dell'indirizzo di sviluppo del regionalismo italiano (proprio quello che i promotori del referendum ritengono di dover avversare radicalmente)

Non sembrano convincenti gli argomenti che negano omogeneità al quesito osservando che la legge 86 incorporerebbe oggetti distinti e disomogenei, sui quali non sarebbe ammissibile un unico quesito [G. GUZZETTA, in *il Foglio*, 6.08.2024, elenca a questo proposito quattro oggetti distinti e disomogenei: 1) procedimento; 2) LEP, che sarebbe obbligo per il legislatore disciplinare; 3) regolazione rapporti finanziari, che intercetterebbe il limite espresso delle leggi tributarie e bilancio; 4) perequazione finanziaria, in attuazione dell'art. 119 Cost.]. Da un lato, in queste obiezioni il limite della disomogeneità sembra intrecciarsi a quello della necessarietà, per superare il quale valgono le considerazioni già esposte; dall'altro, va osservato che è stato il legislatore a concatenare le singole parti della legge, rendendole inter-dipendenti tra loro, e, specularmente, i promotori del *referendum* si oppongono ai contenuti di ciascuna parte e al loro intreccio, tanto che non potrebbero ottenere un risultato egualmente soddisfacente dall'abrogazione per parti (così come dall'eventuale dichiarazione di incostituzionalità di singole porzioni della legge).

Del resto, sin dalla sentenza 16/1978, nell'interpretare il limite derivante dall'eterogeneità della materia regolata da una legge la Corte ha adottato una prospettiva sostanziale, rimarcando che, anche laddove si riscontri una varietà di contenuti normativi della legge, vada ulteriormente indagato se la richiesta in questione «*non concreti un uso così artificioso del referendum abrogativo, da farla considerare eccedente le previsioni dell'art. 75 Cost.*». Riscontrando poi, al contrario, in riferimento al quesito sulla c.d. legge Reale, che l'iniziativa aveva ad oggetto un complesso di misure reso unitario proprio dal comune intento perseguito dal legislatore («*per oggetto un particolare complesso di misure legislative (...) che il Parlamento ha disposto nel comune intento di fronteggiare la presente situazione di crisi dell'ordine pubblico, con particolare riguardo alla criminalità politica e parapolitica. Sotto questo aspetto, anzi, si può ben dire che il titolo della legge enuncia già, nei suoi tratti essenziali, la questione sulla quale il corpo elettorale verrà chiamato a decidere*», CID 8 – legge 22 maggio 1975, n. 152, intitolata “Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico”). E ribadendo anche nella medesima sentenza, in riferimento al quesito abrogativo totale dell'ordinamento giudiziario militare, che «*il tema del quesito sottoposto agli elettori non è tanto formato – in questa come in tutte le ipotesi del genere – dalla serie delle singole disposizioni da abrogare, quanto dal comune principio che se ne ricava*» (CID 7).

Postilla. Nella sent. 192/2024 la Corte costituzionale è ampiamente intervenuta sulla legge 86/2024, individuando molto chiaramente i vincoli costituzionali che circondano l'attuazione del terzo comma dell'art. 116 Cost.

Vincoli che hanno già prodotto effetti su quella legge, determinando l'incostituzionalità di numerose delle sue disposizioni, e che agiscono sulle parti residue, condizionandone l'interpretazione e l'applicazione, così come su ogni futuro sviluppo legislativo di percorsi di attuazione dell'autonomia differenziata.

È stata, tuttavia, ritenuta infondata la questione di incostituzionalità sollevata nei confronti della legge nella sua interezza (pure proposta dalle Regioni ricorrenti): la legge 86/2024, quindi, resta in vigore, con un contenuto normativo residuo, di per sé non irrilevante, che, in alcune parti, risulta condizionato da un dispositivo interpretativo di rigetto. Sulla base normativa della legge 86/2024 si potrà procedere, tra l'altro, con una corsia preferenziale per le Regioni che avevano già presentato atti di iniziativa (art. 11, 1: per quanto le iniziative debbano essere valutate alla luce di quanto delineato nella sentenza 192), così come si potrà rinnovare la delega per la determinazione dei LEP, specificandone i criteri e principi direttivi la cui mancanza è stata il fondamento dell'incostituzionalità dell'art. 3 della legge.

Non solo: è vero che vi sono parti condizionate dall'interpretazione adeguatrice, ma essendosi adottato un dispositivo di rigetto, anche la possibilità di interpretazione contraria alla Costituzione non è formalmente preclusa, ma solo gravata da un'incostituzionalità, per così dire, *autorevolmente prospettata*, anzi, *anticipata*.

L'Ufficio Centrale per il Referendum della Corte di cassazione ha poi ritenuto, nella decisione relativa alla legittimità della richiesta di referendum resa con ordinanza il 12 dicembre, la «*permanenza di un nucleo normativo che resta formalmente vigente*» (sia pure condizionato dall'interpretazione adeguatrice e da un necessario intervento del legislatore di adeguamento – punto 9.4, p. 32) e ha confermato la «*vigenza di un fondo regolativo idoneo ad ispirare e conformare futuri interventi legislativi*» (p. 33),

ritenendola «condizione necessaria e sufficiente a concretare la permanenza di materia referendaria, quand'anche si ritenesse l'inattuabilità di fatto, al momento, della legge». L'ordinanza può non essere del tutto persuasiva, ma resta fermo che spetta all'UCR della Cassazione la valutazione sulla portata della abrogazione delle disposizioni oggetto della richiesta di referendum (o comunque della cessazione degli effetti per incostituzionalità) al fine di dichiarare, ai sensi dell'art. 39 della l. 352/1970 come integrato dalla sentenza costituzionale 68/1978, la cessazione delle operazioni referendarie o il trasferimento del quesito: e l'UCR ha trasferito il quesito sulla legge 86 «come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024» (p. 41).

Va, dunque, considerato se, per effetto delle due pronunce, nuovi fattori incidano sull'ammissibilità, rendendo rilevanti ulteriori profili rispetto a quelli considerati a monte della sentenza 192.

Mentre le cause di inammissibilità ipotizzate in relazione al carattere necessario della legge, in quanto legge di attuazione costituzionale, risultano espressamente superate da specifici passaggi argomentativi della sentenza 192 (in particolare nei punti 7.2 e 30.2 del CID), qualche ulteriore considerazione meritano i profili relativi alla struttura del quesito.

Vi è stato chi ha osservato che la decisione dell'UCR avrebbe, in realtà, fornito alla Corte costituzionale un potente argomento contrario all'ammissibilità, dal momento che, non essendo la normativa applicabile se non dopo le integrazioni del legislatore, mancherebbe al quesito sul residuo della legge 86 il requisito della chiarezza [G. CALDERISI, in *Sole 24 ore*, 16.12.2024; S. CECCANTI]. Altri hanno osservato che il quesito verrebbe a mancare della necessaria struttura di alternativa binaria [N. ZANON]: il modello incorporato nella 86 dopo l'intervento della Corte, al netto delle incertezze su alcuni futuri sviluppi legislativi, coinciderebbe con il modello ricavato dall'interpretazione sistematica di 116, III Cost., risultando, in quanto tale, sostanzialmente vincolato, tanto da sopravvivere, in quanto direttamente derivante dall'art. 116, come limite e direttiva di attuazione per qualsiasi futuro legislatore anche dopo l'eventuale abrogazione totale della legge in esito al referendum; inoltre, avendo la legge 86 perso l'originaria ispirazione (appropriativa) ed essendo stata ricondotta – con i tagli e le interpretazioni della Corte costituzionale – a un modello di regionalismo cooperativo e solidale, verrebbe meno, per l'elettore, quella evidenza dell'esercizio di un'opposizione dal basso nei confronti di un peculiare indirizzo di politica legislativa (mancando, anche sotto questo profilo, una chiara prospettiva binaria).

Si tratta, in realtà, di obiezioni non convincenti.

Basterebbe, innanzitutto, considerare le rilevanti ambiguità che, a valle della sentenza 192, caratterizzano la legge 86 nel suo contenuto “di risulta”.

Si pensi all'ambiguità della stessa ipotesi di una procedura complessiva – sia pure da integrare e completare – che, indirettamente, sembra sollecitare le Regioni a promuovere iniziative di differenziazione, quasi che quest'ultima rappresentasse un valore di per sé. Ma anche all'ambiguità della sopravvivenza della distinzione tra materie LEP e materie no-LEP; o all'incertezza sulla soluzione concreta che verrà data alla disciplina della fase parlamentare del procedimento, una volta che è stato chiarito come il ruolo del Parlamento non possa ridursi a “prendere o lasciare”, ma sia in grado, con il potere di emendamento della legge sulle intese, di riaprire l'interlocuzione Stato-Regione.

Senza contare l'incertezza che inevitabilmente deriva dalle parti *interpretative di rigetto*: con questa tipologia decisoria, che pure rende esplicita l'interpretazione costituzionalmente conforme, nell'enunciato testuale della disposizione sopravvive anche la diversa interpretazione, sia pure gravata dell'onere di un necessario rinvio alla Corte per il giudice – diverso da quello *a quo*, direttamente vincolato – che non ritenesse possibile rinunciarvi. Se questo è quanto comunemente osserviamo con riferimento ai rapporti tra Corte e giudici *a quibus*, la sentenza 192 ci pone di fronte alla novità di una interpretativa di rigetto rivolta essenzialmente al legislatore. Si è parlato in proposito di una sorta di “avviso ai naviganti” [N. ZANON], o di incostituzionalità “prefigurata”: ma resta incerto se, e in che forme, un dispositivo interpretativo di rigetto possa anche vincolare *anticipatamente* un legislatore “sordo” o recalcitrante ai moniti della Corte ... in via anticipata potremmo aspettarci solo l'esercizio della facoltà di rinvio del Presidente della Repubblica, il cui “veto”, tuttavia, come è noto, non è definitivo (art. 74, II Cost.).

E precisamente queste incertezze e ambiguità della legge 86, nel suo contenuto di risulta, costituiscono il contenuto normativo che il referendum abrogativo intende rimuovere.

Senza bisogno di attendere che il processo di integrazione dei vuoti lasciati dalla giurisprudenza costituzionale venga colmato dal legislatore – presto o tardi, bene o male, in modo più o meno costituzionalmente conforme – il voto referendario prefigura un'alternativa già chiara: si chiede all'elettore se, per qualsiasi ipotesi di differenziazione, sia comunque meglio azzerare questa legge, con le sue ambiguità, e ripartire (non da zero, ma) direttamente dal 116, III Cost. oppure se sia preferibile conservare questa legge con tutte le sue ambiguità.

Del resto, come abbiamo visto, una legge quadro di attuazione complessiva è costituzionalmente ammissibile, ma non necessaria (punti 7.2 e 30.2 CID); e a ben vedere, sarebbe opportuna solo prefigurando – o addirittura auspicando e incoraggiando – un ricorso ampio e generalizzato da parte delle Regioni ad avvalersi della possibilità di differenziazioni (come faceva la l. 86 originaria che “stravolgeva” il regionalismo differenziato nella direzione di una sorta di modello alternativo di “specialità” regionale da realizzarsi per via legislativa ordinaria aggirando il vincolo posto dall'art. 116, I). Per affrontare l'iniziativa specifica di una Regione su specifiche attribuzioni il 116, III Cost. è già auto-sufficiente.

Il significato alternativo che risulta incorporato nel quesito del referendum totale può essere facilmente inteso anche in questo senso: pur nel quadro dei vincoli costituzionali chiariti dalla sentenza 192 e di per sé operativi, si vuole che l'attuazione resti disciplinata da una cornice legislativa generale e ulteriore che, al netto delle incertezze sui tempi e sui contenuti dei suoi ulteriori sviluppi, incoraggi la differenziazione oppure si ritiene preferibile la strada dell'attuazione caso per caso?

È chiaro, dunque, su cosa saranno chiamati a votare gli elettori: per rimuovere interamente la legge 86/2024 che, anche dopo la riscrittura che ne ha operato la giurisprudenza costituzionale, resta in vita prolungando ambiguamente le tracce di un'origine fondata su un preciso indirizzo politico di regionalismo competitivo e appropriativo, non compatibile con la Costituzione.

Una prospettiva che sottrae il quesito referendario per l'abrogazione totale a qualsiasi dubbio di mancanza di univocità o chiarezza.

Rimuovere integralmente i residui e le scorie di quella impostazione originaria – che il giudizio di costituzionalità ha confermato essere incompatibile con la Costituzione – è, d'altra parte, condizione indispensabile per poter ripensare lucidamente le declinazioni più opportune del regionalismo italiano nel prossimo futuro: innanzitutto, rilanciando la doverosa solidarietà fra i territori; occupandosi realisticamente del superamento dei divari di opportunità sociali e di reddito; impostando la definizione dei LEP come strumento per garantire l'uguaglianza sostanziale; muovendo, nella prospettiva dell'116, III, Cost., dalla più rigorosa declinazione della sussidiarietà; e infine, eventualmente, lasciando spazio alla possibilità di ripensare alla radice l'opportunità della differenziazione.

GAETANO AZZARITI

Mi sembra molto chiaro, almeno per quanto c'è stato detto in questa prima relazione (e adesso sentiremo gli altri), che i tre argomenti che vengono solitamente avanzati per dichiarare la inammissibilità, non hanno fondamento: a) il collegamento con la legge di bilancio è puramente formale; b) la legge sottoposta a referendum non è legge costituzionalmente necessaria (voglio ricordare in proposito lo stesso presidente del Veneto lo ha affermato: è dunque un "reo confesso"); c) la disomogeneità del quesito nel nostro caso di abrogazione totale non può essere ipotizzata visto che la nostra Costituzione stabilisce che si possono richiedere abrogazioni totali di leggi (dal divorzio all'aborto, fino a arrivare all'autonomia differenziata) e appare in fondo una contraddizione affermare la disomogeneità di una richiesta di abrogazione totale.

Ciò detto, farei aprire la serie dei nostri interventi dal professor Gaetano Silvestri.

GAETANO SILVESTRI

Potrei limitarmi a dire che sono d'accordo con quanto detto da Barbara Pezzini. Pertanto, farò solo alcune osservazioni brevissime, che mi sembrano quasi scontate.

Innanzitutto, vorrei fare una premessa di metodo. Prima di diventare giudice costituzionale dicevo e scrivevo che la giurisprudenza della Corte in tema di ammissibilità era eccessivamente espansiva ed entrava in contraddizione con quello che Paolo Barile definì il principio di massima espansione della libertà. Il referendum abrogativo è infatti un'istituzione della libertà e, pertanto, le cause di limitazione del ricorso allo stesso, oltre quelle esplicitamente previste dall'art. 75 Cost., dovrebbero essere conformate, ideate e attuate con un criterio restrittivo – mi si scusi, quasi, l'ossimoro – perché bisogna dare al corpo elettorale la massima possibilità di esprimersi. Purtroppo, in varie fasi della storia recente, abbiamo assistito quasi alla ricerca di cavilli – anche se un giurista non dovrebbe mai usare questa parola – per bloccare la celebrazione delle consultazioni referendarie.

Dunque, come primo punto, auspico che la Corte costituzionale, nella sua saggia decisione, possa adottare questo criterio di massima espansione della libertà e di minima espansione delle cause che ostano all'ammissibilità del referendum.

Devo essere sincero, la discussione di oggi mi dà una strana impressione; mi pare come se volessimo cimentarci, rispetto al caso specifico, nella dimostrazione scientifica

dell'ovvio, cioè del fatto che questo referendum abrogativo sia ammissibile. Tale fatto, per l'appunto, a me sembra ovvio. Ne ho visti e studiati tanti di quesiti referendari, ma chiari come questo mi è capitato raramente di vederne. Si tratta, infatti, di un referendum presentato su un'intera legge, che ha una *ratio* unitaria, com'è peraltro riconosciuto tutti, sia dai favorevoli che dai contrari all'abrogazione referendaria. La legge in questione non è poi collegata con il bilancio, se non formalmente, perché essa prevede una clausola di invarianza finanziaria, la quale, peraltro, si pone in tensione col fatto che la legge sull'autonomia porterà ulteriori spese (la clausola, quindi, è, diciamo così, più che altro propagandistica). In ogni caso, tale clausola c'è, e quindi l'incidenza sostanziale della legge sul bilancio non esiste.

C'è un altro argomento, tra quelli che vengono riportati a sostegno dell'inammissibilità del referendum, che mi lascia abbastanza stupito, ossia che si tratterebbe di una legge a contenuto costituzionalmente necessario. Una legge, quindi, che sarebbe indispensabile all'attuazione di un istituto previsto dalla Costituzione, senza la quale verrebbe paralizzata una parte di questa o, addirittura, verrebbero negati diritti fondamentali. Rispetto a questa categoria di provvedimenti legislativi, l'esempio classico che si fa è quello delle leggi elettorali: se si abrogassero radicalmente tutte le leggi elettorali, l'Italia da una democrazia si trasformerebbe in una dittatura, su questo non si discute. Tuttavia, con riferimento alla legge sull'autonomia differenziata non ci si trova in tale caso, per un motivo molto semplice: questa legge non è prevista dall'art. 116, co. 3, Cost. (da quell'articolo che molti definirono sciagurato quando fu introdotto nel 2001). Tale disposizione, infatti, non prevede una legge quadro come legge necessaria per poter attuare l'autonomia differenziata. Anzi, volendo andare più in fondo, l'art. 116, co. 3, Cost. contiene una previsione, questa si esplicita, secondo la quale l'attribuzione alle Regioni ordinarie di ulteriori funzioni, nelle materie indicate, può avvenire sulla base di intese tra lo Stato e la Regione interessata, con una legge approvata a maggioranza assoluta dalle Camere; quindi, con una legge rinforzata. Pertanto, non solo la legge Calderoli non è necessaria, in quanto non è prevista, ma è contraria allo stesso spirito dell'art. 116 Cost., il quale richiede almeno la maggioranza assoluta, ossia un *quorum* qualificato, per approvare le leggi che danno alle Regioni ordinarie queste maggiori funzioni. Tale disposizione ha prescritto questa maggioranza proprio perché si muove nella logica dell'eccezionalità, in quanto la legge contemplata nel terzo comma dell'art. 116 altera il quadro regionalistico della Repubblica italiana e, quindi, ha bisogno di una maggioranza parlamentare più ampia di quella richiesta per le leggi ordinarie. La legge sull'autonomia differenziata, dunque, non solo non è prevista, né necessaria – com'è stato detto anche da Barbara Pezzini e come hanno detto tutti i costituzionalisti che hanno superato l'esame di Diritto Costituzionale (considero costituzionalisti tutti quelli che hanno superato un esame di Diritto Costituzionale) – ma è anche fortemente sospettata di incostituzionalità (vedremo, comunque, cosa dirà la Corte, poiché non posso che essere rispettoso per le decisioni che adotterà).

Inoltre, la legge sull'autonomia differenziata appare incostituzionale anche perché si tratta di una legge approvata a maggioranza semplice che pretenderebbe di condizionare e limitare preventivamente una successiva legge rinforzata; quindi, tendendo, illegittimamente, a definire l'ipotesi di un diritto cedevole. Ma anche superando questa previsione, non si comprende perché tale legge sia costituzionalmente necessaria, giacché una Regione che volesse ottenere l'autonomia differenziata ben potrebbe, attraverso l'intesa e una successiva legge rinforzata del Parlamento, superare questa legge.

Siccome la maggioranza qualificata richiesta dall'art. 116, co. 3, Cost. è più difficile da raggiungere, voler condizionare *ex ante*, con una legge approvata a maggioranza semplice, le successive leggi rinforzate, potrebbe poi essere un espediente per bypassare quella regola garantista rappresentata dalla maggioranza assoluta. Una regola garantista che, intendiamoci, finché ci sarà l'art. 116 Cost. sarà importante far rispettare (se lo abrogassero ne sarei felice ma finché questo rimarrà in vigore la previsione di una maggioranza assoluta è importante). Alla luce di quanto detto, che sia una legge costituzionalmente necessaria a me sembra quasi una battuta di spirito. Ecco perché, dicevo all'inizio, pare che siamo tutti impegnati a dimostrare l'ovvio.

Potrei essere smentito, a febbraio, dalla Corte costituzionale, che potrebbe trovare qualche argomento che a me sfugge (che sfugge a tutti i costituzionalisti che non hanno, diciamo, pregiudizi politici), anche se, pur essendomi sforzato, come ragioni ostative all'ammissione del referendum ho trovato solo elucubrazioni.

Allora, se vale, come deve valere, il menzionato principio di massima espansione della libertà, non si può limitare una libertà fondamentale come quella di abrogare una legge che spezzerebbe l'Italia in due, introducendo davvero un'ulteriore disegualianza nel sistema. Non si può bloccare la volontà del popolo, eventualmente in senso contrario a questo provvedimento, con qualche elucubrazione. I giuristi sono notoriamente bravi a trovare argomenti pretestuosi; tuttavia, non possono essere bravi fino a questo punto. Peraltro, il paradosso è che, in questo caso, non sono i giuristi a portare argomenti di lana caprina per fermare un processo democratico. Piuttosto, sono alcuni politici che vogliono bloccare tale processo democratico, contraddicendo alcuni giuristi che affermano l'assenza di problemi di legittimità rispetto alla prosecuzione dello stesso. È per questo che io ho aderito molto volentieri a questa iniziativa.

GAETANO AZZARITI

Grazie di cuore al professor Silvestri. In effetti discutere dell'ovvio è un segno dei tempi. Siamo molto impegnati a discutere dell'ovvio anziché prendere atto di quel che dovrebbe essere consueto in un Paese normale. Vi sono idee diverse, da un lato i conservatori che vogliono proseguire nella strada iniziata nel 2018 (con quelle sciagurate intese frettolosamente sottoscritte dal Governo del tempo con tre Regioni), dall'altro i progressisti che pensano ad un regionalismo solidale quale è scritto in Costituzione. Un caso classico in cui si dovrebbe verificare se la rappresentanza legale coincide o meno con quella reale. Sì, mi rendo conto sono stato un poco troppo schematico, ma in un "Paese normale" di questo dovremmo seriamente parlare.

Passo la parola al professor Massimo Villone.

MASSIMO VILLONE

Concordo in pieno con gli elementi a favore dell'ammissibilità che sono stati esposti da Gaetano Azzariti su «il manifesto» di oggi, da Barbara Pezzini e da Gaetano Silvestri.

I tre argomenti che sono usualmente portati dai detrattori della richiesta referendaria – il collegamento con il bilancio, la legge costituzionalmente necessaria, l'omogeneità e la matrice unitaria del quesito – non possono essere posti a sostegno dell'inammissibilità della stessa, io stesso l'ho scritto più volte negli ultimi mesi. Al più, potrebbero cadere i quesiti parziali, ma quello totalmente abrogativo a me pare inattaccabile. Sul punto, aggiungerei una considerazione a quello che è stato detto fin qui. Barbara Pezzini diceva giustamente che ogni referendum ha una storia a sé. Ritengo sia vero, specialmente per questa legge. Se la Corte decidesse di dichiarare inammissibile il referendum – mi riferisco al quesito totalmente abrogativo – nonostante la chiara inesistenza dell'argomento della legge costituzionalmente necessaria e la strumentalità degli altri due, la conseguenza sarebbe di mettere il diritto del popolo sovrano ad esprimersi con il voto – secondo quanto prescritto all'art. 75 della Costituzione – nelle mani della maggioranza pro tempore, che potrebbe in qualsiasi momento, su qualunque legge, impedire che questo abbia la via aperta per le urne. Questo vorrebbe dire mettere il popolo sovrano tra quei soggetti ai quali può essere impedito di “disturbare” il manovratore. Sarebbe un passo non banale verso l'autocrazia, non si stanno quindi discutendo i piccoli dettagli della giurisprudenza costituzionale. Ha ragione Silvestri quando dice che il referendum è un istituto di libertà. Per tale motivo, bisogna cogliere il senso complessivo di quello che sta succedendo, ed è una vicenda che deve assolutamente preoccupare, perché se c'è un argomento su cui il popolo dovrebbe essere legittimato ad esprimersi è proprio quello dell'autonomia differenziata. L'esito della decisione della Corte dovrebbe essere un'ammissibilità ovvia.

Tra l'altro, con riferimento alla vicenda referendaria in questione, ritengo di dover sottolineare una contraddizione. Si tratta di una vicenda che nasce sostanzialmente da un passaggio referendario svoltosi in due Regioni – Veneto e Lombardia – dove si sono potuti esprimere due milioni trecentomila veneti (come spesso ricordato da Zaia) – nell'ambito della quale si vorrebbe impedire al popolo sovrano – cinquanta milioni di italiani – di pronunciarsi. Un impedimento tanto più grave in considerazione del fatto che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, la legge approvativa di intesa non potrà essere sottoposta al referendum perché è una legge rinforzata. Tutto questo è impensabile, per non dire indecente.

Aggiungerei anche una considerazione su quello che sta succedendo con riferimento ai ricorsi in via principale sollevati dinanzi alla Corte costituzionale, dal momento che si tratta di due vicende che, sebbene diverse, sono palesemente tra loro collegate. Con riferimento a tale aspetto, si assiste, da un lato, a un'accelerazione della Corte costituzionale, che vuole decidere sui due ricorsi nell'attuale composizione, dall'altro lato, ad una forte pressione politica, manifestatasi da ultimo con la riunione di Calderoli con i Presidenti di Regione (non a caso, avvenuta il giorno prima dell'udienza della Corte). Io ho seguito l'udienza della Corte e sono stato colpito dalla posizione dell'Avvocatura di Stato, che è stata centrata sull'inammissibilità in toto di tutti i ricorsi. L'argomento tecnico utilizzato è stato il difetto di lesione delle competenze delle Regioni ricorrenti e l'assenza di ridondanza (non mi diffondo su questo perché sono termini che tutti conosciamo dalla giurisprudenza della Corte). L'importanza di questa posizione è data dal fatto che l'Avvocatura pare aver seguito l'impulso di Palazzo Chigi, naturalmente attraverso il filtro dell'elevata professionalità della stessa. Tuttavia, Palazzo Chigi è quello che pone, diciamo, l'indirizzo di fondo delle

posizioni che l'Avvocatura assume. Pertanto, ritengo se ne possa trarre la seguente conclusione: Palazzo Chigi sta sollecitando la Corte a non entrare nel merito. Evidentemente, l'intento è quello di rinviare tutto alle singole intese – sulle quali il referendum sarebbe, appunto, inammissibile perché la legge *ex art. 116, co. 3, Cost.* è rinforzata – e, intanto, scommettere sul fallimento del referendum abrogativo. Questo servirebbe a tenere tutto nelle stanze riservate di Palazzo Chigi, nella trattativa con i singoli governatori regionali. Capisco che questo possa essere un orientamento utile al Governo, ma la Corte che fa? Io credo che questo problema ce lo dovremmo porre, perché non si può parlare dell'ammissibilità o inammissibilità del referendum facendo finta che tutto questo non succeda.

Circa l'esito del giudizio, credo che due ipotesi siano improbabili: la dichiarazione di illegittimità totale della legge e il rigetto totale dei ricorsi, inclusa la via dell'inammissibilità. Si può pensare invece a una dichiarazione di accoglimento parziale. Un esito al quale dobbiamo essere pronti, perché se la Corte adottasse una dichiarazione di accoglimento parziale, soprattutto se indirizzata su punti nodali – per esempio, sulla mancanza di una giustificazione relativa a specificità del territorio, che peraltro, secondo me, è il punto dal quale discende tutto il resto – certamente partirà una campagna volta a contestare la persistente ragion d'essere del referendum. Questa è una prospettiva alla quale dobbiamo essere pronti: che incidenza può avere per l'ammissibilità una pronuncia di questo tipo? Se ci fosse un quesito di accoglimento parziale, questo inciderebbe sull'ammissibilità? Io credo di no. Ci sarebbe il passaggio in Cassazione, questo è ovvio, ma penso che, per quanto riguarda il quesito totalmente abrogativo, una pronuncia di accoglimento parziale inciderebbe sull'ammissibilità dello stesso, perché, anche nel caso di abrogazione parziale, la legge rimarrebbe in piedi nel suo impianto complessivo. I quesiti parziali potrebbero invece cadere a seconda dell'oggetto della decisione della Corte.

Sempre con riferimento ai giudizi in via principale sollevati dinanzi alla Corte, c'è una questione che attiene alla tipologia della pronuncia: si può fare l'ipotesi di una pronuncia di accoglimento in quanto la legge non dice qualcosa? Se la Corte optasse per un'interpretazione di rigetto, quale sarebbe la conclusione? Se, ad esempio, si argomentasse che la lettura sistematica dell'*art. 116, co. 3, Cost.* con gli articoli 2, 3 e 5, *Cost.* dovesse comportare che la maggiore autonomia sia giustificata e che, dunque, la legge n. 86 debba andar letta in tal senso costituzionalmente conforme, come se fosse prescrittiva di tale giustificazione? Si potrebbe fare questa ipotesi? Si può essere sicuri che da questa accelerazione che la Corte ha posto in essere non esca un'interpretativa di rigetto? Nel caso, questa è la domanda, cambierebbe qualcosa per l'ammissione del referendum? A mio avviso no. A mio avviso, la tipologia di pronuncia adottata dalla Corte non cambierebbe gli elementi essenziali del problema. Pertanto, continuo a pensare che il quesito abrogativo totale non ne sarebbe condizionato. Questa è tuttavia una domanda che lascio alla considerazione dei colleghi che seguiranno. Penso che forse ci dovremmo ritrovare a breve, quando avremo elementi sicuri sulla pronuncia della Corte, per una considerazione, come dire, più approfondita e coerente con gli elementi di fatto a disposizione.

Grazie a tutti per l'attenzione.

GAETANO AZZARITI

Grazie anche al professor Villone. Proseguiamo con la professoressa Alessandra Algostino.

ALESSANDRA ALGOSTINO (*)

Grazie per l'invito e grazie per aver organizzato l'iniziativa. Mi ritrovo molto nelle tesi di chi mi ha preceduto e mi scuso per le inevitabili ripetizioni, con la consapevolezza peraltro che in questo caso le ripetizioni costituiscano un elemento positivo in quanto rendono evidente la forza, che sconfinata a tratti nell'ovvietà, delle argomentazioni e l'esistenza intorno ad esse di un'ampia concordanza.

Nel mio breve intervento, per argomentare in ordine all'ammissibilità del referendum di abrogazione totale della legge n. 86 del 2024, vorrei muovere dal senso del referendum, limitandomi, per ragioni di tempo, ad una citazione.

Mortati, in Assemblea Costituente, presenta il referendum come «funzione più ampia, di attiva partecipazione politica» rispetto alla sola scelta dei rappresentanti; «l'intervento del popolo» è visto come «funzione equilibratrice, nel senso che potrebbe anzitutto avere l'effetto utile di promuovere l'educazione politica del popolo, predisponendolo a queste consultazioni, e quindi di promuovere una certa idoneità vantaggiosa alla progressiva elevazione dell'attitudine politica popolare nell'apprezzamento dei programmi politici»; «un altro effetto utile dell'intervento del popolo è quello di influire sui partiti, di costringerli ad un maggiore contatto col popolo per problemi concreti, con un temperamento di quella che si è chiamata l'onnipotenza dei partiti» (C. Mortati, *Relazione sull'organizzazione costituzionale dello Stato*, Seconda Sottocommissione, Commissione per la Costituzione, 3 settembre 1946.). Chioso: un richiamo, quello ai «problemi concreti», quanto mai attuale e necessario.

Aggiungerei, citando questa volta Terracini, la visione del referendum come una forma del controllo popolare [U. TERRACINI, Seconda Sottocommissione, Commissione per la Costituzione, 17 gennaio 1947].

Parole limpide nel sottolineare sia la prospettiva del referendum che, lungi dalla sirena del “dare la voce al popolo” su un terreno plebiscitario, si pone come espressione e insieme implementazione di una partecipazione consapevole, “effettiva”; sia la visione del referendum come strumento di raccordo fra società e circuito politico-rappresentativo.

Attraverso il referendum passa uno dei modi nei quali si esercita la sovranità popolare ed esso rappresenta, altresì, un possibile strumento in funzione contro-maggioritaria (sottolineo *possibile*, nella consapevolezza dell'uso plebiscitario e populista che esso può assumere), assicurando così l'espressione del pluralismo.

Non è questa la sede per approfondire oltre il discorso sul senso del referendum e sul suo rapporto con la partecipazione e la rappresentanza, per cui mi limito a quanto osservato, con una doverosa precisazione: quanto detto non è ovviamente volto a sminuire il ruolo della Corte costituzionale nella sua funzione di garanzia, ma, proprio in

(*) Testo rivisto dall'autrice.

questo orizzonte, a inquadrare il suo compito nella valutazione sull'ammissibilità, quella funzione che Elia aveva definito un "dono avvelenato".

Vengo alle argomentazioni specifiche in ordine all'ammissibilità. Mi soffermo sull'ammissibilità del quesito di abrogazione totale della legge n. 86 del 2024, in quanto è intorno a tale quesito che è stata costruita un'ampia convergenza delle forze politiche e sociali e che si è attivata una positiva sinergia fra società e rappresentanza; è questo quesito che ha visto la sottoscrizione di più di 1.300.000 firme, di cui oltre 700.000 raccolte in forma cartacea ai banchetti, ovvero è questo quesito che ha esercitato e insieme ha prodotto quella «effettiva partecipazione» (art. 3, c. 2, Cost.) che è strumento ed insieme fine della democrazia disegnata nella Costituzione, in piena coerenza con il senso del referendum.

Ancora, è attraverso tale quesito che si è realizzata una eccedenza costituzionale, in quanto nella campagna di raccolta delle firme si sono sentite risuonare parole come eguaglianza, solidarietà, diritti sociali, servizi pubblici, redistribuzione delle risorse, stato sociale, che, troppo spesso trattati alla stregua di concetti irenici ed irrealistici, costituiscono, invece, le fondamenta e i muri portanti della Costituzione.

In ordine all'ammissibilità, è opportuno premettere come la giurisprudenza della Corte non presenti una linearità che consenta margini di prevedibilità sufficientemente certi: «i criteri elaborati dalla Corte, nello sviluppo della sua giurisprudenza, l'avviluppano ormai di principi numerosi, incerti nella loro definizione e nella loro applicazione. Le conseguenze sono le contraddizioni o, almeno, le ambiguità, sia teoriche che pratiche. L'imprevedibilità è massima» [G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, ed. 2012, p. 504].

Tuttavia, nel caso di specie, si possono individuare argomenti forti in grado di sciogliere nel segno dell'ammissibilità i dubbi che discendono dal carattere ondivago della giurisprudenza costituzionale.

Sono tre in particolare i nodi da sciogliere sollevati: riconducibilità della legge in esame alle norme in materia di bilancio (causa di esclusione dal referendum, come è noto, ex art. 75 Cost.); possibilità di ritenere la legge a contenuto costituzionalmente vincolato e/o necessaria; disomogeneità del quesito.

E qui colgo l'occasione per affermare che condivido il documento sull'ammissibilità dell'Associazione Salviamo la Costituzione; documento che auspico possa essere fatto proprio dai partecipanti a questo incontro, e non solo.

Collegamento con la legge di bilancio. La legge n. 86 del 2024, art. 3, stabilisce una procedura (la stessa individuazione dei LEP è rinviata a decreti legislativi successivi) e si premura di ribadire in più passaggi e in maniera netta nell'art. 9, c. 1, l'invarianza finanziaria: «Dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». Definire di bilancio una legge perché contiene un riferimento al bilancio si presta a interpretazioni restrittive in ordine all'ammissibilità del referendum suscettibili di contraddirne il senso prima ricordato, conferendo sostanzialmente al legislatore la possibilità, introducendo la magica parola "bilancio", di sottrarre qualsivoglia materia al vaglio del corpo elettorale.

A sostegno di quanto rilevato, si può citare la giurisprudenza costituzionale che afferma come la qualificazione formale di una legge come provvedimento collegato alla

manovra di bilancio sia «di per sé non idonea a determinare effetti preclusivi in relazione alla sottoponibilità a referendum», dal momento che a prevalere è – appunto – il dato sostanziale (sent. n. 2 del 1994); *ex multis*, si veda anche la sentenza n. 35 del 1985: «Né si può forzare il testo costituzionale fino al punto di affiancare alle leggi di bilancio le innumerevoli leggi comunque interessanti il bilancio medesimo: poiché una siffatta integrazione dell'art. 75 sarebbe “ovviamente inammissibile per la sua evidente esorbitanza dai limiti interpretativi posti da questa Corte con la citata sentenza n. 16/78”».

Legge a contenuto costituzionalmente vincolato e/o necessaria. La procedura prevista dalla legge Calderoli non solo non rientra tra le «disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)», come stabilisce, ampliando i parametri del giudizio di ammissibilità, la Consulta nella nota sentenza n. 16 del 1978; anzi, può dirsi che, al contrario, dato che la legge prevede un procedimento fortemente sbilanciato nel senso della verticalizzazione del potere, con un ruolo predominante degli organi di vertice del potere esecutivo e un ruolo meramente consultivo e ratificatorio del Parlamento, essa non rispetti *sostanzialmente* la previsione dell'art. 116, c. 3, che stabilisce che l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia avvenga «con legge dello Stato» e che «la legge è approvata dalle Camere ... *sulla base* di intesa fra lo Stato e la Regione» (sottolineo «sulla base»); e analogamente può dirsi per la Regione che nella procedura della legge n. 86 è “ristretta” al ruolo assunto dal suo vertice. Per tacere, quindi, del fatto che non viene tenuto in dovuta considerazione il carattere logicamente limitato della devoluzione dato che si ragiona di «forme e condizioni *particolari* di autonomia» (art. 116, c. 3, Cost., corsivo mio); così come, ampliando il discorso, può dirsi in relazione ai principi costituzionali di unità, solidarietà e uguaglianza. Più che una legge a contenuto costituzionalmente vincolato, piuttosto potrebbe dirsi, provocatoriamente, ma non troppo, che la legge Calderoli è a contenuto *incostituzionale* [in proposito, sia sufficiente citare la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, intervenuta dopo la redazione del presente intervento]

Quanto alla considerazione che si tratti di una legge costituzionalmente necessaria militano in senso contrario: a) il contenuto dell'art. 116, c. 3, dal quale si evince una procedura già sufficientemente strutturata da seguire per l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia; b) il dato di fatto che restituisce la negoziazione di pre-intese (2018-2019, governi Gentiloni e Conte I) antecedenti alla legge del 2024; c) la considerazione che la differenziazione ulteriore tra le Regioni è, sì, prevista dalla Costituzione, ma come facoltà, non come necessità: dunque, la presenza di una legge di attuazione non si presta ad essere qualificata come necessaria.

Omogeneità del quesito. «In primo luogo ... sono inammissibili le richieste così formulate, che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost.; discostandosi in modo manifesto ed arbitrario dagli scopi in vista dei quali l'istituto del referendum abrogativo è stato introdotto nella Costituzione, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare»: così la Corte costituzionale (sent. n. 16 del 1978).

Nella legge n. 86 del 2024 la *ratio* è chiaramente unica: attuare, secondo una specifica interpretazione politica (*alias* nel segno di un regionalismo competitivo) l'art. 116, c. 3, Cost., donde il quesito di abrogazione totale si presenta come unitario e omogeneo. I diversi profili della legge, sostanzialmente riconducibili a due: la determinazione dei LEP e la procedura per la stipula dell'intesa, sono chiaramente unificati in una «matrice razionalmente unitaria».

Può aggiungersi come nel caso dell'abrogazione totale possa configurarsi una presunzione, salvo prova contraria, di omogeneità (quest'ultima difetterebbe ad esempio nell'ipotesi di quesito di abrogazione totale di un provvedimento *omnibus*, ma non è il caso in questione).

Chiudo, tornando a Mortati, che cito come auspicio: «non sempre le maggioranze rappresentate in Parlamento sono state vittoriose nelle questioni sottoposte al *referendum*: in alcuni casi il corpo elettorale si è mostrato dissenziente» (C. MORTATI, Seconda Sottocommissione, Commissione per la Costituzione, 3 settembre 1946).

E ripeto: gli argomenti a sostegno dell'ammissibilità, per cui ai cittadini deve essere data la possibilità di mostrarsi dissenzienti, sono razionalmente forti e logicamente coerenti con il senso costituzionale del referendum e dei limiti all'ammissibilità.

Post scriptum. La sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale con la quale, successivamente alla stesura del presente intervento, sono state dichiarate incostituzionali o interpretate in modo costituzionalmente orientato numerose disposizioni della legge n. 86 del 2024, non modifica il senso e la forza delle argomentazioni di cui sopra. Specificamente, chiaro ed omogeneo resta il quesito, trasferito, come indicato dall'Ufficio Centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione (ordinanza del 12 dicembre 2024), sulla normativa residua, ovvero sulla legge n. 86 del 2024 «come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024». Né la considerazione della previsione di un intervento successivo del Parlamento modifica il quadro, nulla ostando a che il referendum si svolga su una disciplina che necessita di successive norme attuative.

GAETANO AZZARITI

La parola ora al professor Vittorio Angiolini.

VITTORIO ANGIOLINI

Trovandomi d'accordo con quanto già esposto dai colleghi che mi hanno preceduto, vorrei limitarmi a fare qualche breve considerazione sul problema dell'omogeneità e unitarietà del quesito referendario, perché mi pare che l'individuazione di una matrice unitaria (come la chiama anche la giurisprudenza) di questo referendum sull'intera legge n. 86 sia importante. Tale profilo non è importante soltanto al fine del superamento del vaglio di ammissibilità, per cui basterebbero le osservazioni già espresse nei precedenti interventi, ma potrebbe essere altrettanto importante anche nel caso in cui ci fosse una dichiarazione di parziale illegittimità della legge in questione da parte

della Corte costituzionale e la Corte di Cassazione si trovasse poi a dover giudicare se effettivamente residuino ragioni per proseguire il procedimento referendario.

Per intendere la matrice unitaria della legge n. 86, credo sia utile tornare alla storia del comma 3 dell'art. 116, perché ho l'impressione che si sia perso qualcosa delle ragioni che ne caldeggiarono l'introduzione nella riforma del Titolo V. Questa norma fu inserita non perché si pensasse che ci potesse essere un'apertura generalizzata alla differenziazione delle competenze regionali, altrimenti questa diventerebbe – come sta diventando – una via per sabotare l'impianto della Costituzione, dato che tutte le altre norme del Titolo V parlano di un'autonomia indifferenziata, improntata ad un'eguaglianza secca di poteri tra le diverse Regioni. Piuttosto, il problema si pose nei confronti delle Regioni speciali e nel rapporto tra queste e quelle ordinarie. Non a caso questa norma è collocata nel terzo comma dell'articolo, a seguito di due commi che servono a delineare la posizione delle Regioni speciali. Il problema era quindi circoscritto, come ricordava proprio ieri Mario Bertolissi durante la discussione di fronte alla Corte, per sostenere le ragioni della Regione Veneto.

Il problema che si poneva allora risiedeva nella contestazione da parte di alcune Regioni ordinarie della posizione ricoperta dalle Regioni a statuto speciale. Ricordo perfettamente l'intervento della Regione Veneto, la quale contestava il fatto che la viabilità alpina in Veneto dovesse essere differente rispetto a quella del Trentino, solo perché quest'ultima Regione, essendo a statuto speciale, aveva maggiori risorse economiche. Ciò lascia pensare che, al tempo dell'introduzione dell'art. 116, co. 3, Cost., l'obiettivo non fosse quello di un generale movimento di differenziazione dell'autonomia regionale ma si puntasse alla risoluzione di alcuni problemi circoscritti, collegati soprattutto ad alcune Regioni (il Veneto, più di altre, per la sua posizione geografica). La conferma di questa ratio si ritrova peraltro nella clausola dell'art. 10 della legge costituzionale di riforma del Titolo V, laddove si dice che se dalla legge costituzionale risulteranno forme di autonomia più ampie per le Regioni ordinarie, queste si applicheranno anche alle Regioni speciali fino all'entrata in vigore degli statuti. Questa norma è stata peraltro richiamata nella legge n. 86, si potrebbe dire, temerariamente, perché ha senso solo se le Regioni ordinarie hanno di base le stesse competenze, altrimenti diventa inattuabile. In un regime di regionalismo generalmente differenziato, quali dovrebbero essere queste forme di autonomia più ampie predicabili per le Regioni speciali? È chiaro che, in questo contesto, la norma diventerebbe in realtà inapplicabile. È proprio per questo che, come diceva Gaetano Silvestri, l'art. 116, co. 3, Cost. porta chiari segni del suo carattere di norma eccezionale. L'eccezionalità sta nella maggioranza assoluta richiesta ma anche nel fatto che si parla di forme particolari di autonomia, perché particolari non significa solo differenti, ma significa che non appartengono alla generalità. Alla luce di quello che ho appena detto, è chiaro che l'art. 116, co. 3, è una norma speciale, cioè si discosta, aggiungendo qualcosa, dai principi scritti nel resto del titolo V della Costituzione. E come diceva Norberto Bobbio, già nelle lezioni sulla norma giuridica, la norma speciale è, in realtà, sempre una norma eccezionale, dalla quale non si possono cavare principi, dato che il suo essere speciale deriva dal fatto che, almeno in parte, si discosta dalla normativa generale.

La matrice unitaria del referendum in questione, allora, allora, va individuata proprio in questo, cioè nel fatto che la legge in sull'autonomia differenziata non è meramente facoltizzante, non è solo procedurale, ma è fatta per incentivare.

In primo luogo, l'aver inserito l'elenco di materie in cui si può arrivare alla differenziazione senza i LEP deriva dal fatto che tale distinzione – come stanno dimostrando i lavori della Commissione – dovrebbe favorire la loro individuazione. I LEP sono concepiti di base solo come vincoli di spesa, ma tale concezione non è veritiera, poiché concernendo essi i livelli essenziali delle prestazioni che garantiscono i diritti sociali e civili, essi richiedono, a pieno titolo, una visione di tipo qualitativo. C'è da reputare, per esempio, che se una Regione è priva di un numero sufficiente di presidi di pronto soccorso questa violi i LEP in materia sanitaria. Questo, quindi, rappresenta già un incentivo: dire che ci sono materie dove non ci sono diritti sociali e civili – perché, concretamente, questo è quello che si sta dicendo – e in cui si può procedere liberamente.

In secondo luogo, nella legge sull'autonomia differenziata il ruolo del Governo depotenzia fortissimamente quello del Parlamento, e quindi anche la previsione della maggioranza assoluta, perché l'intesa che viene portata dal Governo in Parlamento è espressamente qualificata come definitiva. Tale qualificazione potrebbe anche avere sul piano interpretativo delle conseguenze, che non saranno approfondite in tale sede, che non sono proprio piacevoli per le competenze parlamentari. Inoltre, si contempla la possibilità del Governo di riadattare i LEP come e quando vuole, perché non è vero che questi sono determinati solo con decreti legislativi, essendo prevista, allo stesso tempo, la loro delegificazione. Tra l'altro, è da vedere se tale procedimento sia conciliabile con l'art. 117 Cost. – sul punto vedremo cosa dice la Corte – ma è certo anche questo rappresenti un incentivo a provvedere.

Infine, ovviamente, è prevista una leva finanziaria, perché le clausole di invarianza sono due. Una prima clausola è quella relativa all'invarianza dell'attuazione della legge in questione, che non deve incidere sulle spese. C'è poi però anche un'invarianza per le Regioni che non aderiscono al processo di differenziazione, e già questa clausola non appare tanto una promessa, piuttosto una minaccia: se non aderite le risorse rimarranno al massimo invariate, non avrete un euro di più.

Allora, la matrice unitaria del referendum, che andrà preservata anche in caso di dichiarazione parziale di incostituzionalità della legge, è proprio di evitare che quella che è un'eccezione si trasformi in un principio generale, cioè quello della differenziazione di base tra le Regioni.

Infine, che il quesito sia rilevante lo dimostrano molte cose, prima di tutto un esame comparativo di cosa sia regionalismo differenziato. Il primo esempio che credo venga in mente è la Spagna, dove il camminino è stato significativo perché la Costituzione spagnola (siccome i giovani costituzionalisti spagnoli avevano lavorato essenzialmente in Italia e in Germania) è stata molto mutuata dalla Costituzione italiana e da quella tedesca, ma si differenzia proprio sul piano della scelta di un regionalismo differenziato. La ragione storica di questa scelta risiede nel fatto che in Spagna sia costantemente in discussione l'unità nazionale. Non c'è dubbio, infatti, che sulla scelta per la differenziazione abbiano influito le posizioni delle Regioni basche, della Catalogna e di altri territori che, per la verità, rivendicano un'autonomia qualificata. Alla luce di ciò, ci manca soltanto che l'Italia sia portata verso quella direzione. Questo lo dico non più come costituzionalista ma come cittadino, l'ultima cosa che ci manca è mettere in discussione anche la nostra Unità Nazionale.

GAETANO AZZARITI

Grazie. Adesso la professoressa Adriana Apostoli

ADRIANA APOSTOLI

Ovviamente mi inserisco nel solco di tutte le considerazioni che sono state fatte da chi è intervenuto prima di me e comincio con il ribadire che la legge numero 86 del 2024 non rientra nell'elenco nominativo delle materie non sottoponibili a referendum, non potendo essere considerata nemmeno latamente una legge tributaria di bilancio, trattandosi – come paiono tutti concordare – di una legge, se non del tutto, principalmente procedurale. Pertanto, la sua disciplina non altera il gettito delle entrate statali né l'equilibrio tra le entrate e le uscite.

C'è, naturalmente, un problema connesso a come si intende attuare il regionalismo differenziato, quindi di equa distribuzione delle risorse sul territorio, che però non attiene alla natura della legge ma a come concretamente essa sarà attuata. Nel nostro caso se la legge venisse abrogata nulla cambierebbe per le finanze dello Stato. È questo che dimostra che non può rientrare nel divieto del referendum in materia tributaria di bilancio che è previsto dall'articolo 75 della Costituzione.

Vorrei rapidamente dire qualcosa anche con riferimento agli altri motivi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale e indicati come preclusivi dell'ammissibilità referendaria della legge 86.

Anzitutto che la legge 86 sia una legge costituzionalmente necessaria o di attuazione costituzionale. Questa categoria, elaborata dalla giurisprudenza costituzionale, in realtà, riguarda le leggi costitutive ed attuative di istituti, di organi, di procedure, di principi stabiliti o previsti dalla Costituzione. Si tratta di confini non ben delineati, ma credo che nel caso di specie si possa convintamente rispondere che la legge 86 del 2024 non rientri in nessuna di queste categorie. La legge numero 86 non è una legge costituzionalmente necessaria perché non è testualmente prevista dall'articolo 116 terzo comma della Costituzione. La norma costituzionale disegna una procedura che avrebbe potuto essere sviluppata secondo anche altre forme, persino per via di prassi, per via consuetudinaria. È da ricordare, infatti, il fatto che le previsioni costituzionali non hanno di per sé bisogno necessariamente di una norma di attuazione.

Ciò è dimostrato dalla prassi che si è sviluppata per quelle tipologie di atti legislativi che sono state spesso prese a paragone. Penso, per esempio, che nessuna legge quadro è stata adottata per atti legislativi relativi al procedimento delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose; nessuna legge quadro identifica il procedimento per la redazione e la presentazione di un disegno di legge di ratifica dei trattati internazionali.

La legge numero 86 del 2024 disegna, a differenza di quanto sostenuto dai suoi promotori, un percorso che in sé non appare obbligato dal rispetto dell'articolo 116 terzo comma della Costituzione. La legge, peraltro, appare né necessaria, né fondamentale, neppure con riferimento alla fase parlamentare del procedimento e non può esserlo a causa della riserva di regolamento di cui all'articolo 72 Cost., il quale, eventualmente, proverebbe che la parte di attuazione necessaria del disposto costituzionale dovrebbe essere presa in carico dalle fonti interne delle Camere.

Va anche ricordato che la contrattazione tra lo Stato e le Regioni si svolge spesso e volentieri in assenza di leggi procedimentali, facendo ricorso al generale principio della leale collaborazione. Lo dimostra la natura spesso informale dei lavori della conferenza Stato-Regioni e lo dimostrano le norme degli Statuti speciali, i quali sono estremamente limitati negli articoli dedicati alle commissioni paritetiche.

L'abrogazione della legge, inoltre, non impedirebbe, come è stato già ricordato, alle Regioni di accedere a ulteriori forme e condizioni di autonomia previste dall'articolo 116 terzo comma, a partire dalle materie cosiddette non LEP così come, del resto, la sua assenza non ha impedito alle Regioni di presentare richiesta per accedere a tali possibilità

Per concludere, benché, come noto, la giurisprudenza costituzionale in materia sia piuttosto ondivaga, mi sembra che in questo caso sussistano solide, solidissime argomentazioni, peraltro già fatte proprie dalla Corte, che dovrebbero indurla, per riprendere le parole utilizzate in precedenza, a fare propria la teoria dell'ovvio.

GAETANO AZZARITI

Perfetto grazie alla professoressa Apostoli. Professor Francesco Pallante a lei la parola.

FRANCESCO PALLANTE (*)

Come già ricordato da chi è intervenuto prima di me, tre sono gli argomenti principalmente spesi dai fautori dell'inammissibilità del referendum contro la legge n. 86/2024:

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

(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: ma sono rilevanti anche, almeno, le sentenze n. 12/1995 e n. 6/2015) ha sancito l'ammissibilità del referendum abrogativo nel caso in cui il collegamento della legge oggetto del quesito alla manovra finanziaria risulti meramente formale e,

(*) Testo rivisto dall'aureo.

dunque, privo di natura sostanziale. Queste le esatte parole della Corte: la qualificazione formale di una legge come provvedimento legato alla manovra di bilancio è «di per sé non idonea a determinare effetti preclusivi in relazione alla sottoponibilità a referendum» della legge stessa.

D'altro canto, se così non fosse, al Legislatore sarebbe sufficiente dichiarare il collegamento per sottrarre qualsivoglia legge al rischio di abrogazione referendaria.

(2) Il secondo argomento poggia sulla sentenza della Corte costituzionale n. 16/1978 (e sulla successiva giurisprudenza che ne costituisce sviluppo: come le sentenze n. 26/1981, n. 35/1997, n. 45/2005), che ha interpretato l'art. 75 Cost. precisandone il contenuto a limitazione dell'ammissibilità referendaria.

In estrema sintesi, la Corte ha sancito che, alle esclusioni 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 (l'esempio classico è quello delle leggi elettorali per le Camere del Parlamento, che, se fossero integralmente abrogate, renderebbero impossibile l'elezione dell'organo rappresentativo).

Non sembra quest'ultimo il caso della legge n. 86/2024, per almeno due motivi: (a) primo motivo: 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»); e non c'è dubbio che nel concetto di «decisore politico statale» rientri anche il corpo elettorale nel caso del referendum; (b) secondo motivo: 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); non si dimentichi, inoltre, che la legge n. 86/2024 è comunque derogabile da parte delle successive leggi di recepimento delle intese tra lo Stato e le Regioni: il che ulteriormente ne dimostra la non necessità.

Da tali considerazioni si evince con evidenza la natura politica dell'obiettivo perseguito tramite il referendum: lo scopo non è 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.); lo scopo è piuttosto quello di ottenere una presa di posizione politica del corpo elettorale contro l'autonomia regionale differenziata. Sottolineo il punto: abrogare o non abrogare è una scelta politica.

(3) Il terzo argomento è, apparentemente, il più insidioso.

La legge n. 86/2024 ha un contenuto variegato, perché contiene norme sul procedimento di approvazione delle intese tra lo Stato e le Regioni che intendono differenziarsi (art. 2) e sulla loro durata nel tempo (art. 7), sulla determinazione dei LEP (art. 3), sull'attribuzione di funzioni e risorse alle Regioni (artt. 4 e 5) e agli enti locali (art. 6), sul monitoraggio delle attività regionali (art. 8), sui 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 avrebbe fatto riferimento).

Se ne può concludere nel senso dell'omogeneità della legge, in quanto interamente protesa a consentire alle Regioni interessate di avviare il procedimento di differenziazione, e, di conseguenza, se ne può concludere nel senso dell'omogeneità del quesito che mira ad abrogare la legge integralmente.

Si può aggiungere che dalla giurisprudenza costituzionale in materia (ancora la sentenza n. 16/1978 e i suoi sviluppi: tra cui, le sentenze n. 27 e n. 28/1981, n. 29/1987, n. 47/1991, n. 29/1993, n. 40/1997, n. 24/2011) emerge altresì l'esigenza che la richiesta sia completa (e cioè che investa tutte le disposizioni correlate all'oggetto del referendum), che abbia matrice razionalmente unitaria, 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 in maniera tale che vi sia congruità tra intento referendario, formulazione del quesito e potenziale esito del referendum: tutti requisiti che, in caso di quesiti parziali, avrebbero potuto essere ritenuti insussistenti. Dunque, *a contrario*, possiamo nuovamente dedurre l'ammissibilità del quesito totale.

Concludo: nessuno dei motivi portati a sostegno dell'inammissibilità referendaria resiste all'analisi critica delle sue argomentazioni. Se, in questi anni, abbiamo troppe volte assistito a tentativi di utilizzo dello strumento referendario ai limiti della spregiudicatezza, in questa occasione sono i tentativi di ostacolare l'ammissibilità del referendum, manipolando i limiti costituzionali, a soffrire di un eccesso di artificialità: e ciò proprio mentre il referendum viene ricondotto, dagli oppositori della legge n. 86/2024, alla sua originaria concezione costituzionale.

GAETANO AZZARITI

È ora il momento di sentire il professor Mauro Volpi.

Ritengo che sia opportuno collegare la questione dell'ammissibilità del referendum all'imminente giudizio della Corte Costituzionale sulla legittimità della legge Calderoli.

Se, come è stato ventilato in qualche intervento, la Corte approvasse una sentenza di accoglimento parziale, questa non determinerebbe la cancellazione del referendum che ha per oggetto l'abrogazione totale della legge, e quindi conseguirebbe solo alla declaratoria di illegittimità dell'intera legge. Semmai la Cassazione potrebbe precisare che il referendum avverrebbe sulla legge così come risulta dalla sentenza della Corte costituzionale, quindi depurata dalle norme dichiarate incostituzionali.

L'altra ipotesi, evocata da Villone, è che la Corte approvi una sentenza interpretativa di rigetto che salvi le disposizioni della legge in quanto interpretate in senso conforme alla Costituzione. È un tema che mi sta a cuore e del quale mi sono occupato discutendo più di cinquant'anni fa la mia tesi di laurea con Giuliano Amato sulle sentenze interpretative della Corte costituzionale alle quali la Corte aveva fatto un ricorso ancora limitato. Ma già allora si argomentava che le sentenze di rigetto potevano imporre l'interpretazione conforme al giudice *a quo*, ma non agli altri giudici e in generale alle autorità chiamate a darvi attuazione, soprattutto se di natura politica. Ciò è dimostrato dal fatto che la stessa Corte più volte, dopo essere intervenuta con una sentenza interpretativa di rigetto, è tornata anche a distanza di anni a pronunciarsi sullo stesso oggetto con una interpretativa di accoglimento, che rendeva illegittima l'interpretazione proposta dai giudici. Pertanto non è scontato che l'interpretazione estremista dell'art. 116 c. 3 posta a fondamento della legge Calderoli verrebbe totalmente abbandonata e non si verificherebbe il tentativo di farne applicazione per le disposizioni "salvate" alle intese tra Governo e Regioni politicamente "amiche". In ogni caso, le declaratorie interpretative di rigetto confermerebbero la legittimità del referendum in quanto le disposizioni che ne sarebbero oggetto resterebbero immutate.

Quanto ai profili di inammissibilità, non dico nulla sul collegamento con la legge di bilancio per il 2023 perché gli interventi precedenti hanno dimostrato abbondantemente che si tratta di un collegamento non sostanziale ma fittizio. Aggiungo che il riferimento contenuto nella legge Calderoli ai principi e ai criteri direttivi relativi alla determinazione dei LEP per l'emanazione dei decreti legislativi del Governo è anch'esso fittizio, perché la legge di bilancio in questione disciplina il procedimento individuando gli organi competenti per i LEP, ma non reca traccia né di principi né di criteri direttivi per la loro determinazione.

Per quanto riguarda l'argomento concernente il presunto contenuto costituzionalmente vincolato della legge, si desume dalla giurisprudenza della Corte che tale ipotesi si verifica solo quando la legge ordinaria dà attuazione alla disposizione costituzionale nell'unico modo possibile, per cui la sua abrogazione ne pregiudicherebbe l'effettività. Così non è per la legge Calderoli che fa propria solo una delle possibili interpretazioni dell'art. 116, c. 3, la più estremista, e non è neppure rispettosa della lettera della disposizione costituzionale. La legge non può essere considerata neppure costituzionalmente necessaria. La non necessità di una legge di attuazione è confermata dai prece-

^(*) Testo rivisto dall'autore.

denti dei preaccordi conclusi fra tre Regioni con il governo Gentiloni, peraltro dimissionario, e delle bozze di intesa concordate con il governo Conte I, e di recente dal Presidente della Regione Veneto, che nel Consiglio regionale del 15 ottobre scorso ha dichiarato che, anche se la legge Calderoli fosse bocciata, il Veneto andrebbe avanti con la sua iniziativa e con l'obiettivo di giungere ad un'intesa con il Governo.

Infine, non convince la presunta non omogeneità del quesito referendario per l'abrogazione totale della legge. Questo ha una matrice razionalmente unitaria e un'evidente finalità intrinseca, che punta alla cancellazione del progetto di autonomia differenziata portato avanti dall'attuale maggioranza. Essendo un referendum di abrogazione totale, non presta neppure il fianco al rilievo di un'eventuale contraddittorietà tra ciò di cui si chiede e ciò di cui non si chiede l'abrogazione. D'altra parte, è la stessa legge a giustificare l'omogeneità del quesito referendario fin dalla sua intitolazione: "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", in particolare tramite la definizione dei "principi generali" e delle "modalità procedurali" (art. 1, c. 1). Certo, viene affrontata anche la questione della previa determinazione dei LEP, ma questa è strettamente finalizzata al trasferimento di nuove competenze alle Regioni, non costituendo un tema ultroneo e un fattore di eterogeneità. Ciò conferma l'inconsistenza dell'argomento che fa leva sulla non omogeneità del quesito.

Postilla. La sentenza n. 192/2024 della Corte Costituzionale conferma l'erroneità di due degli argomenti utilizzati per sostenere l'inammissibilità del referendum. In primo luogo, la Corte nel p. 7.2. del considerato in diritto, nel rigettare l'illegittimità costituzionale del ricorso alla legge di attuazione, sottolinea che la disposizione costituzionale non rinvia ad una legge e quindi la sua approvazione da parte del legislatore statale costituisce non un obbligo ma una facoltà. In secondo luogo, il presunto collegamento con la legge di bilancio per il 2023 viene meno in conseguenza della declaratoria di illegittimità costituzionale consequenziale dell'art. 1, commi da 791 a 801.bis, della legge n. 197/2022. Infine sulla presunta non omogeneità del quesito referendario è molto netta l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione del 12 dicembre 2024 laddove nel p. 9.4. afferma che "quello che resta della legge n. 86/2024 costituisce pur sempre un sostrato dispositivo bastevole a dare corso, seppure con i necessari interventi parlamentari di adeguamento, al disegno fondamentale e ai principi ispiratori di attuazione del regionalismo differenziato ... attraverso le procedure di intesa". Ciò è confermato dalla decisione del Governo di mantenere le trattative con quattro Regioni del Nord avviata sulla base del testo originario della legge, le quali potrebbero sfociare in intese non pienamente rispettose delle interpretazioni conformi a Costituzione stabilite nella sentenza n. 192. Certo, la Corte Costituzionale potrebbe intervenire successivamente a sanzionare l'illegittimità di ogni legge che recepisce la singola intesa, ma solo su iniziativa in via principale o incidentale e a distanza di un tempo non breve dalla sua conclusione.

GAETANO AZZARITI

Bene, grazie al professor Volpi. Adesso passo la parola alla professoressa Maria Agostina Cabiddu.

Intanto grazie dell'invito. Molte cose sono state già dette e poiché le condivido non ci tornerò sopra.

Mi soffermerò perciò solo su alcuni punti che mi sembrano più problematici, a cominciare dai timori da qualcuno manifestati circa il carattere ondivago della giurisprudenza costituzionale in materia, con i richiami a qualche precedente che non andrebbe nella direzione qui auspicata. Ora, se questo potrebbe effettivamente fondare qualche preoccupazione, io credo tuttavia che, a guardar bene, la giurisprudenza ci assista e sia, in larga misura, a noi favorevole.

Non ripeterò quanto detto da Gaetano Silvestri che mi sembra abbia ben argomentato l'auspicio sul criterio massimamente restrittivo che la Corte vorrà adottare, anche per garantire al massimo il diritto dei cittadini di esprimersi su un tema che riguarda davvero l'intera comunità nazionale.

Vorrei anche ricordare che quello totale non è l'unico quesito oggi all'esame della Corte riguardante la legge sull'autonomia differenziata e anche su questo vale la pena osservare che la concomitante attivazione dei diversi strumenti messi a disposizione dall'ordinamento non costituisce affatto – come pure si è detto da troppi – una contraddizione, come se l'uno strumento neutralizzasse l'altro. Sono convintamente per l'abrogazione totale della legge n. 86/2024 e questo è l'oggetto dell'odierno seminario, tuttavia l'aver posto da parte delle Regioni le questioni di legittimità costituzionale e la richiesta da parte delle stesse regioni di abrogazione di singoli e specifici punti della legge in nessun modo può intendersi come una dequotazione del quesito totale essendo piuttosto, ovviamente, tutti tasselli di una strategia, che, mirando al bersaglio vero e auspicabile, tuttavia non esclude, prudenzialmente, le possibili subordinate.

È pur vero che la giurisprudenza costituzionale è stata, ad un certo punto, caratterizzata, più che da un *favor* per l'abrogazione totale, dal tentativo di contenere l'ammissibilità di quesiti manipolativi e, più in generale, di porre un argine a quella che da più parti veniva descritta come una "deriva referendaria", fermo restando che abbiamo poi avuto un'inversione di tendenza nel 2005, con un salto all'indietro volto invece a restringere la possibilità di abrogazione totale, approdando ad un risultato, che ha fatto dire a Gaetano Silvestri - e il caso odierno è, sotto questo profilo, emblematico - che se il referendum è manipolativo allora abbiamo dubbi sull'ammissibilità perché è manipolativo così come se il referendum è totale potrebbero non mancare i motivi per dubitare dell'ammissibilità del quesito in quanto appunto totale.

Il che però – se appena ci si pensa – è proprio quel che accade quotidianamente nelle aule di tribunale, dove non si va armati di Certezze e di Verità ma semmai di buone ragioni e io credo che, nel nostro caso, abbiamo molte buone ragioni da far valere, anche alla luce della giurisprudenza pregressa, affinché siano ammessi entrambi i quesiti e, in particolare, quello totale.

Ma procediamo con ordine. Non mi soffermo troppo sull'omogeneità del quesito perché, appunto, hanno ben detto altri e, da ultimo, Mauro Volpi: è la stessa legge, in sostanza, a dire che si tratta di una legge unitaria, animata da un unico principio ispira-

(*) Testo rivisto dall'autrice.

tore, come ha ricordato anche Vittorio Angiolini e come evidenziato nell'appello, sottoscritto da oltre 200 costituzionalisti, dove si espongono le principali criticità della legge Calderoli.

La principale (fra le altre) criticità della legge Calderoli, che oggi Vittorio Angiolini ha richiamato, è proprio quella di trasformare un'eccezione (la richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia) in una regola. Questo è il filo rosso della legge e, diciamo così, la sua matrice razionalmente unitaria e se è così, questa è dunque, a mio avviso, anche la matrice razionalmente unitaria del referendum.

D'altra parte, anche a ritenere che ci siano (e ci sono) nella legge più "materie", più profili, più temi, ciò non significa, per ciò solo, che si sia in presenza di una disciplina eterogenea. Il che si badi è proprio quanto afferma la stessa Corte costituzionale nella sentenza 47 del 2005, dove il riconoscimento della sostanziale omogeneità dell'intero testo normativo discende dalla considerazione complessiva dell'atto legislativo le cui norme sono tra loro intimamente connesse. Con il che è da escludere, a mio avviso, una disomogeneità intrinseca.

Ma neanche si può parlare di una disomogeneità estrinseca perché la sostanziale omogeneità dell'intero testo normativo è conseguenza diretta del fatto che la legge vuole introdurre, come è stato detto da tutti quelli che mi hanno preceduto, la completa ed esclusiva disciplina della procedura relativa al riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia. E di più, non si tratta solo di procedura, si tratta di sostanza e procedura legati assieme da quella ispirazione, di cui prima si diceva, cioè quella di trasformare un'eccezione nella regola. Peraltro, prendere sul serio l'argomento delle eterogeneità come vorrebbe oggi il ministro Calderoli, finirebbe davvero per provare troppo, portando ad escludere tutti i referendum totali, cioè riguardanti un'intera legge. Se si assume l'omogeneità in senso assoluto (alla Calderoli), non esiste e non può esistere nell'ordinamento una legge che, per essere tale, non contenga al suo interno diversi profili, diversi temi, diversi aspetti, e, quindi, non sia tacciabile, in senso calderoliano, di eterogeneità.

D'altra parte, il concepimento di un corpo normativo (omogeneo o no) è frutto di una scelta redazionale imputabile esclusivamente al legislatore (inteso come maggioranza che ha votato quel testo) mentre il prezzo di una eventuale – ma, ribadisco, non è questo il nostro caso - eterogeneità finirebbe per essere pagato non solo dall'intero Parlamento, ma anche dal popolo sovrano, che vedrebbe così negato anche il suo diritto ad esprimersi per via referendaria. Attenzione, dunque, a non valorizzare eccessivamente determinati argomenti, che troppo facilmente potrebbero prestarsi a comprimere sia le prerogative del "rappresentante" sia quelle del sovrano che si assume direttamente, con il referendum, la possibilità di intervenire in negativo su un testo di legge.

Quanto al collegamento con la legge di bilancio e al motivo di inammissibilità legato appunto al fatto che questo è un testo inserito (formalmente) nella legge finanziaria, mi sembra che vi siano, nella giurisprudenza costituzionale ma prima ancora nella logica buoni argomenti per dire che non basta battezzare un testo come legge di bilancio per impedire il referendum, ché altrimenti saremmo alla famosa formula «*ego te baptizo pisces*» degli abati medioevali, che, non volendo rinunciare all'abbacchio in tempo di Quaresima, lo trasformavano in pesce. Un gioco di prestigio troppo facile, che la Corte non avrà difficoltà a scoprire, anche sulla scorta della propria giurisprudenza sulle leggi che solo formalmente sono (battezzate come) finanziarie ma che sostanzialmente non lo sono.

D'altra parte, anche da questo punto di vista, soccorre la stessa legge n. 86/2024, dal momento che prevede clausole di invarianza (due, come ha già osservato Angolini: la prima, secondo cui la legge non incide sulle spese; la seconda, riguardante le regioni che non aderiscono a questo processo di differenziazione, per le quali le risorse disponibili non potranno aumentare ma, al più, rimarranno quelle che sono), che, appunto, confermano la natura solo nominale del collegamento alla legge di bilancio.

Così come non vedo particolari difficoltà per quanto riguarda la “ragione di inammissibilità” riguardante le leggi costituzionalmente necessarie, non solo perché, in punto di diritto, l'articolo 116 terzo comma è, come da tutti ritenuto, autoapplicativo, ma anche perché, in punto di fatto, abbiamo già avuto delle intese stipulate in forza della “mera” disposizione costituzionale, tanto che il presidente della Regione Veneto ha più volte dichiarato - bontà sua - che della legge Calderoli si può fare a meno, dal momento che l'articolo 116, comma 3, basta, come di fatto è bastato, a disciplinare il procedimento che conduce alle intese e quindi alla legge di attribuzione delle “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”.

GAETANO AZZARITI

Grazie anche alla professoressa Cabiddu. Chiamo adesso il professor Michele Della Morte di dire quel che pensa. Prego.

MICHELE DELLA MORTE (*)

Sarò breve perché veramente è stato detto molto e quindi il mio compito è facilitato. Mi soffermerò brevemente su tre aspetti specifici.

Come ha ritenuto anche Laura Ronchetti, ritengo che il rapporto tra abrogazione referendaria totale e parziale vada ricostruito come un rapporto tra regola ed eccezione; la possibilità di abrogazione totale della legge tramite il referendum rappresenta la regola che incarna lo *spirito* dell'art. 75 Cost. In tal senso depongono anche dati del diritto positivo, ricavabili dal diritto positivo (legge n. 352 del 1970), che, in diversi articoli, fa riferimento all'abrogazione dell'intera legge. *Spirito e legge* rafforzano l'idea che l'abrogazione totale referendaria sia più rispondente all'asse e all'equilibrio dei rapporti tra democrazia rappresentativa e partecipativa, al fine di non giungere a quello che la dottrina, in passato, ha chiamato “proibizionismo referendario” (Pugiotto).

Per altro verso ci troviamo dinanzi a un paradosso, anche ulteriore rispetto a quello che ora ricordava Maria Agostina Cabiddu in relazione a quanto sostenuto alcuni anni fa dal Professore Silvestri. Il paradosso è che nonostante tutto noi ragioniamo su di un terreno scivoloso, per tutte le ragioni che abbiamo ascoltato, non da ultima quella della successione tra l'esito dei ricorsi in via principale presentati dalle regioni e la successiva proposizione del referendum abrogativo. Sotto questo aspetto, io ritengo che, anche nel caso in cui la Corte dovesse decidere per l'annullamento parziale della legge Calderoli, il referendum abbia motivate ragioni di svolgersi perché il suo obiettivo è quello di discuterne integralmente la *ratio*, di contrastare i suoi principi ispiratori.

(*) Testo rivisto dall'autore.

In punto di ammissibilità è noto da tempo che l'esercizio della sovranità non deve essere apparente. Del rischio di *apparenza*, aveva, del resto, parlato la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 68 del 1978; lo stesso Relatore si rese conto perfettamente delle potenziali conseguenze sistemiche della sentenza, di quanto, cioè, quella decisione potesse, a lungo andare, alterare l'asse dei rapporti tra rappresentanza e democrazia partecipativa.

Aggiungo, a maggior ragione, che questo è ancor più vero oggi, dal momento che il referendum ha scontato delle limitazioni fortissime in funzione della giurisprudenza costituzionale, ma che incontra altrettanti limiti anche per le trasformazioni che, nel corso degli anni, ha subito la rappresentanza politica. In altre parole, l'asse dei rapporti rappresentanza e democrazia partecipativa è stato modificato sia dal lato della democrazia diretta – in virtù dei vincoli apposti dalla Corte – sia nel verso della rappresentanza: per queste ragioni, i limiti all'ammissibilità referendaria originariamente elaborati nel 1978 dovrebbero quantomeno essere, come dire, rielaborati, restituendo centralità alla sovranità popolare.

Concludo rapidamente. Non mi soffermo sul limite delle leggi di bilancio che davvero mi sembra, come dire, un trucchetto pensato dal Governo per evitare il referendum. Sulla natura obbligatoria, necessaria o opportuna della legge, la giurisprudenza costituzionale ha, al contrario, sviluppato, nel tempo, moduli interpretativi di difficile riconduzione a sistema. È una giurisprudenza, sosteneva ancora la dottrina (Pugiotto), a *sponda di biliardo*. Per suo effetto, il più importante istituto partecipativo previsto dalla costituzione italiana è condizionato in maniera significativa da una giurisprudenza che facciamo un'enorme fatica a sistematizzare, nonostante pretendesse, nel 1978, di essere, appunto, una giurisprudenza sistematica.

Nel merito, non ritengo, come, del resto, è stato praticamente detto da tutti, che si tratti di una legge a contenuto costituzionalmente vincolato, né di una legge costituzionalmente obbligatoria, perché c'è possibilità per il legislatore di modulare in modo diverso una legge attuativa dell'art. 116, co 3.

Ritengo che non sia neppure opportuna, perché c'è da distinguere tra legge opportuna e opportunità di una legge. L'attuazione dell'art 116, terzo comma, Cost. attraverso una normativa quadro è una questione di opportunità politica, insomma, ma non costituzionale.

Ritengo tuttavia che il rischio maggiore in punto di ammissibilità consista nella possibilità che la Corte faccia uso del precedente costituito dalla sent. n. 45 del 2005. Verteva, quella decisione, sull'ammissibilità del referendum sulla legge in materia di procreazione medicalmente assistita. Al riguardo, auspico che la Corte non utilizzi le categorie interpretative che impiegò in quell'occasione per negare l'ammissibilità del referendum totale, e, dunque, non giunga a rappresentare la legge Calderoli come costituzionalmente necessaria ritenendo che il solo fatto che esista una legge in materia la renda immediatamente tale.

Di qui, e mi accingo a chiudere, un ulteriore paradosso che mi ha colpito: se la legge Calderoli, com'è stato spesso sostenuto, anche da esponenti del Governo, è una normativa di carattere essenzialmente procedimentale, a quali ragioni la Corte potrebbe appigliarsi per sostenere che il bilanciamento e la disciplina degli interessi inerenti alla materia che ne è oggetto siano garantiti in misura maggiore da *questa* legge piuttosto che da *nessuna* legge o da una, *ipotetica*, futura legge?

GAETANO AZZARITI

Grazie al professor Della Morte. La parola adesso alla professoressa Laura Ronchetti.

LAURA RONCHETTI (*)

Buongiorno a tutte e tutti. Sarò brevissima perché, condividendo quanto è stato detto nella relazione introduttiva di Barbara Pezzini e quanto anticipato anche dal documento preparato da Salviamo la Costituzione, mi concentrerò soltanto su un singolo profilo, in particolare sul rapporto tra abrogazione totale e abrogazione parziale mediante referendum per evidenziare che l'abrogazione totale sia la versione paradigmatica del referendum popolare.

Come giustamente segnala anche il citato documento preparatorio, la stessa Costituzione al primo comma 1 dell'articolo 75 prevede espressamente che il referendum popolare sia indetto per deliberare l'abrogazione «*totale* o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge». La successione degli aggettivi già di per sé potrebbe suggerire un rapporto tra regola (abrogazione totale) ed eccezione (abrogazione parziale). Tale rapporto è peraltro espressione di quella certezza del diritto insita nell'assenza di una normativa di risulta da ricomporre in via interpretativa, in coerenza peraltro con le linee di indirizzo sulla buona legislazione e sulla semplificazione.

Anche la legge n. 352 del 1970, d'altra parte, fa espresso riferimento a «*la legge o l'atto avente forza di legge* dei quali si propone l'abrogazione» con relativa data, numero, titolo (artt. 27, 30, 37 e 38).

Non solo l'eliminazione di un'intera legge è prevista e non può essere trattata come un'ipotesi limite, ma anzi è la strada principale soprattutto perché corrisponde, come è stato già stato detto, al significato dell'istituto referendario abrogativo: l'intento di una parte attiva della cittadinanza che raccoglie le firme e/o dei cinque consigli regionali di chiamare ad esprimere la volontà popolare per bloccare un indirizzo politico, per far decidere al corpo elettorale se condividere o meno un indirizzo politico che si è tramutato in una legge.

Con questo non s'intende limitarsi a ricordare che «*il referendum è per il popolo una scuola politica*» di «*educazione civile*» che «*sviluppa nel popolo il senso della responsabilità politica e rafforza i legami della convivenza civile*» [così, T. PERASSI, *Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo* (1907), ora in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017], quanto piuttosto sottolineare che la scelta dell'abrogazione tramite il Sì così come il No per la perdurante vigenza di un'intera legge sono modi di partecipazione popolare alla formazione della legge e, quindi, dell'ordinamento. La Costituzione garantisce il diritto da parte del corpo elettorale di potersi esprimere sull'intento del comitato promotore o di cinque regioni di far decadere una disciplina organica di un oggetto perché ideata, costruita e strutturata in conformità all'indirizzo politico perseguito dalla maggioranza del momento: si esprimerà con un Sì se non condivide quell'indirizzo politico, voterà No se apprezza l'indirizzo politico espresso nella legge.

(*) Testo rivisto dall'autrice.

Se quella totale è l'abrogazione referendaria per eccellenza, i criteri di ammissibilità del quesito referendario costruiti dalla Corte costituzionale per quelli parziali, in particolare se manipolativi, dovrebbero rivestire in quelli di abrogazione totale una valenza recessiva a fronte del significato dell'istituto referendario: la nutrita giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità è testimonianza delle difficoltà rappresentate dai quesiti parziali soprattutto se manipolativi e dovrebbe, dunque, essere applicata in modo lasco ai quesiti totali.

A partire da tale punto di vista, se la Corte costituzionale in sede di ammissibilità dovesse interpretare i criteri da lei stessa individuati per l'ammissibilità dei quesiti in modo restrittivo di fronte a una richiesta di un'abrogazione totale, la natura stessa dell'omogeneità del quesito ne verrebbe travolta: di fronte a un'abrogazione totale l'omogeneità da sostanziale si tramuta in formale perché determinata direttamente dal legislatore che ha inteso disciplinare nello stesso atto vari profili dello stesso oggetto.

La delimitazione contenutistica oggetto dell'abrogazione è stata operata dallo stesso legislatore, il comitato elettorale ne può soltanto prendere atto.

La legge Calderoli peraltro disciplina in maniera organica sotto vari profili uno stesso oggetto ben espresso nel titolo della legge. Le parti che potrebbero considerarsi esterne, sebbene non estranee all'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 116, come la determinazione dei LEP e l'estensione della clausola di maggior favore alle Regioni speciali, sono oggetto di impugnazione in via diretta e potrebbero essere dichiarate incostituzionali. Per il resto vi è una sostanziale omogeneità dell'intero testo normativo, anche perché la *ratio* unitaria della disciplina contenuta nella legge n. 86 è l'attuazione di una facoltà ordinamentale che per oltre vent'anni non è stata esercitata e che appare irragionevole esercitare ora che le diseguaglianze sono aumentate, che il regionalismo competitivo introdotto nel 2001 ha mostrato i suoi gravi limiti, che si continua a indebolire lo stato sociale.

La *ratio* del quesito in modo speculare è quella dell'opposizione a un rafforzamento estremo e asimmetrico del regionalismo, ben rappresentato dall'articolo 11 che fa salve le trattative finora intercorse tra Stato e singole regioni e che probabilmente resterà intatto in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via diretta. La *ratio* del quesito è "noi non siamo d'accordo che quelle preintese siano il punto di partenza" perché, in coerenza con l'articolo 3 e l'articolo 5 della Costituzione ma in generale almeno con i primi cinque principi dell'ordinamento, si vorrebbe eliminare dall'ordinamento una legge che può promuovere, facilitare, avallare percorsi di definitiva deformazione di un regionalismo cooperativo e solidale perseguendo un'idea di autonomia fraintesa come separatezza dallo Stato e dalle altre regioni, malintesa come autosufficienza, negando l'imprescindibile interdipendenza che ci lega.

GAETANO AZZARITI

Grazie anche alla professoressa Ronchetti. La parola al professor Massimo Siclari.

Gli interventi di coloro che mi hanno preceduto hanno contribuito a dissipare molti dei dubbi che potrebbero sorgere a proposito dell'ammissibilità del referendum proposto per l'abrogazione dell'intera legge di delega sull'autonomia differenziata; mi limiterò, pertanto, a poche osservazioni integrative.

Stando ai precedenti giudizi in tema di ammissibilità dei referendum, mi pare che non sia stato invocato quello deciso dalla sent. n. 12 del 1972, che ha inaugurato la giurisprudenza in materia: ovviamente, va ricordata, non tanto perché fondata sulla semplice "applicazione" dei limiti individuati dall'art. 75 Cost. (così come la sent. n. 251 del 1975), bensì in quanto ritenne ammissibile la richiesta di referendum abrogativo della legge sul divorzio pur se avrebbe potuto comportare la sua integrale abrogazione in caso di vittoria dei sì. A quanto consta, questo precedente non è mai stato smentito (e sarebbe stato difficile stando alla non superabile "lettera" dell'art. 75 Cost, che contempla espressamente l'abrogazione totale di leggi ed atti equiparati): quando la Corte ha evitato che si svolgesse un referendum che avrebbe potuto travolgere un intero atto legislativo, lo ha fatto per difetto di omogeneità ed univocità del quesito, non per l'eventuale abrogazione totale dello stesso.

Sulla matrice unitaria, molti dubbi potrebbero essere superati sulla base di diverse considerazioni espresse in questa sede. Tuttavia, tra i "limiti ulteriori" all'esperibilità dei referendum, quel che dà luogo alle maggiori incertezze, anche in questo caso, è proprio il limite dell'omogeneità ed univocità del quesito. È impossibile dimenticare che la matrice unitaria è stata disconosciuta persino quando a costituire oggetto della richiesta era un solo articolo, come nel caso della sent. 28 del 1987, che dichiarò l'inammissibilità del referendum dell'art. 842 del Codice civile, "Comprendendo tale articolo due materie distinte (caccia e pesca), la richiesta preclude all'elettore che sia favorevole all'abrogazione di una sola fra le due ipotesi normative di operare una scelta fra esse, confondendolo, e di conseguenza incidendo sulla libertà del diritto di voto".

Va osservato, tuttavia, che tale giurisprudenza cominciò a formarsi in un periodo ormai lontano ed era espressione di un *favor* nei riguardi della democrazia rappresentativa rispetto alla democrazia partecipativa fondato su presupposti ben distanti dalla realtà attuale. Di certo, rimane il fatto che il referendum di per sé, come in passato ho già avuto modo di osservare, rimane uno strumento "rozzo", come "rozza" è l'abrogazione pura e semplice: non è contemplata la possibilità, attraverso la consultazione popolare, ad esempio, di dettare una disciplina transitoria. Di più, come sottolineava già Guarino a ridosso dell'approvazione della Carta costituzionale, manca la possibilità di un dibattito attraverso il quale ci sia la possibilità di introdurre emendamenti o di integrazione di posizioni differenti. Attualmente, tuttavia, questa capacità di integrazione il Parlamento sembra averla smarrita, probabilmente per come è andato realizzandosi nel nostro sistema il bipolarismo. La capacità che partiti minoritari potevano avere negli anni '70 o ancora o ancora negli anni '80 di contribuire alla legislazione, si è andata progressivamente dissolvendo, soprattutto attraverso la presenza – se non l'onnipresenza – del Governo nella fase di formazione delle leggi e nella posizione della questione fiduciaria su decisioni legislative. Sotto questo punto di vista, non è inop-

^(*) Testo rivisto dall'autore.

portuno che ci siano più occasioni di verifica rispetto alle decisioni prese dalla maggioranza presente in Parlamento e che ci sia un minor rigore, da parte della Corte, nell'adottare le sue decisioni sull'ammissibilità dei quesiti referendari.

Un limite di cui non si è parlato, oggi, ma che è stato evocato sulla stampa quotidiana, è che la legge Calderoli sarebbe addirittura a copertura costituzionale. Noto che a copertura costituzionale sono stati qualificati Patti Lateranensi, le leggi di approvazione di eventuali modificazioni: non si comprende come qualcuno possa aver evocato questo limite. La legge Calderoli è legge ordinaria, anzi, è una legge costituzionalmente superflua direi, lo hanno spiegato bene in tanti, credo di non dover aggiungere altro al riguardo.

Come non c'è troppo da aggiungere per quanto riguarda la legge sull'autonomia differenziata come provvedimento collegabile alla legge di bilancio, se non che questo è stato uno dei limiti più contestati all'interno della stessa Corte: quando ci fu una presa posizione pubblica da parte di cinque giudici costituzionali in dissenso rispetto alla decisione di impedire il referendum su alcune previsioni legislative considerate *strettamente collegate* all'ambito di operatività delle leggi di bilancio (sent. n. 2 del 1994). Ma questo stretto collegamento non è affatto ravvisabile nella specie.

Ancora tre, brevissime, osservazioni.

Con riferimento all'imminente pronuncia sui ricorsi proposti dalle Regioni sulla legge, devo dire che dubito fortemente che arriverà a dichiarare incostituzionale l'art. 116, co. 3, Cost., per come è stato introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, anche se è lecito aspettarsi che la Corte ne offra un'interpretazione orientata al rispetto del contenuto essenziale dei principi supremi di unità, eguaglianza e solidarietà cui si ispira l'ordinamento costituzionale della Repubblica.

Qualcuno faceva riferimento al possibile accoglimento delle eccezioni di inammissibilità prospettate nei ricorsi stessi, in quanto rivolte ad una legge di delega. Spesso la Corte si è pronunciata in tal senso, ma è uno scrutinio che può dare esiti diversi a seconda dei casi e soprattutto sulla base della formulazione delle disposizioni deleganti; mi auguro che non ci sia il pericolo del richiamo a tali precedenti per concludere con una pronuncia d'inammissibilità. Comunque sia, si vedrà, sulla base di quanto deciderà la Corte, cosa rimarrà dell'attuale testo e su cosa si dovrà decidere in sede di consultazione popolare.

L'ultima osservazione va fatta in ordine ai dubbi emersi in questa sede circa la possibilità effettiva di raggiungere il *quorum* previsto dall'art. 75 Cost. Ma abbiamo potuto constatare che la maggioranza degli elettori si è recata alle urne – anche se non era necessario i fini della validità della consultazione – in occasione dei quattro referendum costituzionali celebratisi fino ad ora, così come è avvenuto che anche per il referendum relativo alla gestione pubblica del servizio idrico. Dunque, molto dipende sicuramente del richiamo della domanda posta all'elettorato. Ciò non toglie che altrettanto rilevante sarà l'impegno che tutte le forze che hanno sostenuto la raccolta delle firme sapranno esprimere nel corso della campagna referendaria.

GAETANO AZZARITI

Grazie anche al professor Siclari, passo la parola al professor Rolando Tarchi.

ROLANDO TARCHI

È un piacere essere qui con voi, con tanti amici che, in fondo, la pensano analogamente a come la penso io, quindi ho ben poco da aggiungere, anche perché è stato detto tutto.

In primo luogo, con riguardo ai potenziali limiti all'ammissibilità del quesito referendario, ed in particolare di quello rivolto a chiedere l'abrogazione integrale della legge Calderoli, sui tre ordini, quello appunto della legge costituzionalmente necessaria, del legame con la legge di bilancio e per quanto riguarda poi l'omogeneità del quesito, aggiungerò solo brevissime considerazioni.

È stato detto anche di tutto sulle relazioni tra la decisione della Corte sulla legittimità costituzionale, di cui ormai hanno cominciato a discutere in camera di consiglio da stamani, e la successiva ammissibilità del referendum. L'attenzione si è spostata anche sul significato, il valore giuridico del terzo comma dell'articolo 116, considerato giustamente da Vittorio Angiolini come una norma eccezionale e pertanto, come tale, di stretta o di strettissima interpretazione e applicazione. Non può in modo razionale il terzo comma di questa previsione costituzionale essere utilizzato come un grimaldello per alterare l'assetto complessivo del nostro regionalismo, questo almeno sul piano della corretta interpretazione giuridica.

C'è stata da parte di Angiolini anche un'apertura alla comparazione con il richiamo appunto all'esperienza spagnola che non ha certamente dato buona prova di sé per gli sviluppi progressivi che ha realizzato ed ha portato poi ad uno scontro che ha messo in dubbio la continuità del principio dell'Unità nazionale.

Ora, io concordo direi integralmente, o quasi, su tutto quello che è stato detto finora, e in particolare sul documento che Gaetano Azzariti mi ha inviato ieri e che ho letto con particolare attenzione; quindi, ripetere quanto è stato detto sarebbe a quest'ora un atto di sadismo e cerco di evitarlo.

Però, diciamo così, credo che la nostra voce sia una voce abbastanza alta e convinta delle ragioni dell'ammissibilità del quesito referendario, ma che nasconda in qualche modo un timore. Il timore di una trappola, che in questi percorsi insidiosi si può sempre sviluppare, che ci possa essere, diciamo così, un incidente di percorso che non porti alla auspicata conclusione.

Allora, in questi giorni, mi sono andato a rivedere alcuni documenti. In un quaderno nel 2021 l'Ufficio studi della Corte costituzionale ha raccolto tutta la giurisprudenza dal 2014 al 2021. Da questa raccolta emergono tutta una serie di dati che dovrebbero rassicurare con riferimento ai profili qui trattati della legge costituzionalmente obbligatoria o necessaria e a quelli della legge di bilancio. La formulazione del quesito referendario è il profilo più discusso: dall'elenco delle sentenze citate si rileva che sono oltre una settantina quelle che hanno fatto applicazione di questo criterio, a partire dalla sentenza Paladin; sono una quindicina circa le declinazioni del principio di omogeneità, che, ricordiamo, era stato ricavato dalla corte indirettamente dall'applicazione dell'articolo 48 della Costituzione per tutelare la libertà di voto, la piena libertà di voto dell'elettore che doveva essere messo nelle condizioni di esprimere con un sì o con un no un voto consapevole. Qui ora non vi sto a leggere tutte le varie declinazioni, ma certamente questa giurisprudenza è il frutto di un esercizio di un potere ampiamente discrezionale utilizzato dalla Corte, che forse oggi potrebbe anche richiedere un ripen-

samento complessivo, perché francamente è difficile seguire il percorso logico e razionale che passa attraverso tutte queste sentenze. Può essere che ci siano state decisioni caso per caso che, di fronte al caso specifico, hanno specificato, declinato diversamente, la ragione originaria dell'inammissibilità, ma appunto il quesito dell'omogeneità non appare ben definito.

Certamente ha ragione chi ha scritto che il giudizio di ammissibilità del referendum è la funzione più politica che la Corte costituzionale è chiamata ad esercitare.

Ora, l'altro problema, è quello del rapporto tra questione di legittimità costituzionale ed eventuale decisione della Corte come ostacolo possibile alla futura dichiarazione di ammissibilità. Anch'io sono convinto che tendenzialmente, almeno per quanto riguarda la richiesta di abrogazione integrale, non possa costituire un ostacolo, soprattutto se l'ipotesi, forse la più attendibile, è quella di una dichiarazione di parziale legittimità costituzionale o di una sentenza interpretativa additiva o manipolativa. Credo che però, per dare un giudizio pieno su questo, dovremo aspettare la sentenza della Corte e ha ragione Massimo Villone a dire che sarebbe opportuno anche rivederci per riflettere all'esito di questo primo passaggio.

La mia sensazione, però, da questo punto di vista, è che la Corte abbia preso sul serio questa vicenda dell'Autonomia differenziata, anche qui sulla base di una scelta politica, non solo razionale. Dico questo perché, evidentemente, la razionalità imponeva che prima si trattasse della questione di costituzionalità e dopo ci si ponesse il problema dell'ammissibilità del referendum ed eventualmente dei passaggi successivi. Però la Corte poteva anche attendere l'esito referendario per pronunciarsi sulla legittimità della legge Calderoli, perché a quel punto poteva anche limitarsi ad accertare l'ammissibilità, sempreché l'esito del referendum avesse dichiarato l'abrogazione della legge. Quindi, il fatto che abbia deciso di intervenire prima secondo me è un segnale importante dell'attenzione che la Corte presta a questo problema.

Penso, inoltre, che se la Corte vuole dare un contributo significativo l'unico modo che ha di farlo non è quello di prendere di petto la legge Calderoli e le singole disposizioni che in essa sono contenute, ma deve ripartire da un'interpretazione sistematica del titolo V della Costituzione nel suo complesso, perché solo in questo modo può collocare il valore dell'articolo 116 terzo comma e indicare eventualmente la strada con la quale questa previsione costituzionale – che anch'io dubito possa essere semplicemente espunta per decisione della Corte – possa essere concretamente applicata. Quindi, un po' come una sentenza Mezzanotte, quella appunto del 2003, che riscrive, come si disse allora, il titolo V.

Volevo, infine, sviluppare un ragionamento che riprende cose già dette che guarda, più che le specificità delle ragioni dell'ammissibilità del referendum, il contesto di riferimento generale. A questo proposito sono due le cose che vorrei dire. La prima, la richiesta di abrogare integralmente la legge 86 del 2024 ci riporta allo spirito originario – era stato citato Mortati – dell'articolo 75 della Costituzione. Peraltro, inizialmente applicato in questo modo con i passaggi dei referendum del 1975 e del 1978, sul divorzio e sull'aborto. Quello era lo spirito. Vale a dire un referendum che guarda all'atto in quanto tale, non ad alcune delle disposizioni o addirittura delle norme in esso contenute. Non un referendum manipolativo o un referendum di tipo parziale.

A questo riguardo, aggiungo però che la giurisprudenza nata dalla sentenza Paladin nel 1978 è una giurisprudenza volta a contrastare o limitare l'aggressione alla democrazia rappresentativa da parte di alcune minoranze che proponevano quesiti proprio per

mettere in difficoltà, in quel preciso momento storico, tutte le forze politiche, le maggioranze parlamentari esistenti, ma anche le opposizioni. Questo lo spiegano già benissimo Mezzanotte e Nania nel contributo del 1981 sul *Referendum e forma di governo in Italia*. Cioè la Corte nel 1978 si propone di bilanciare gli istituti della democrazia diretta con quelli di democrazia rappresentative e di stabilire qual è l'*innesto* del referendum all'interno della nostra forma di governo, fino a quale punto e in quale misura è tollerabile il referendum.

Tutta la superfetazione successiva in qualche modo è la conseguenza di questa origine, che dovrebbe oggi essere abbandonata da una Corte responsabile, nel momento in cui si torna ad una richiesta di applicare in maniera genuina l'articolo 75 della Costituzione.

La seconda e ultima considerazione. Lo scenario retrostante: anche questo credo abbia un rilievo.

Ora forse non sono argomenti che possono essere utilizzati e scritti in un documento come quello che è stato proposto in questa sede, ma la contrarietà alla legge Calderoli, e a questo modo integrale o integralista di intendere ed applicare l'autonomia differenziata, non è espressa da una minoranza radicale – nel doppio senso del riferimento al Partito Radicale e di una visione di questo tipo che vuole aggredire appunto la democrazia rappresentativa – ma è la posizione tenuta da un fronte ampio di forze politiche che mette in campo un contrasto tra forze di maggioranza, da una parte, e forze di opposizione dall'altra, tra Regioni del nord e Regioni del sud. Quindi in qualche modo questa è una decisione fondativa del sistema regionale. Tutte le forme di ordinamenti pluralisti e in particolare quelle di tipo federale hanno alla base un patto, un *foedus*. Non è che una parte decide per gli altri; c'è un accordo retrostante che in qualche modo definisce quelle che sono le coordinate dei rapporti complessivi tra i territori e tra i poteri periferici e il potere centrale.

Allora, di fronte a questa situazione politica, mi chiedo se la Corte possa utilizzare la giurisprudenza precedente per impedire un confronto di questa portata che potrebbe in qualche modo acquistare anche un *surplus* di valore politico perché l'eventuale abrogazione referendaria della legge Calderoli non significherebbe soltanto una manifestazione di contrarietà della maggioranza del popolo italiano nei confronti di un singolo atto, ma proprio nei confronti di una visione complessiva del regionalismo e della sua deriva "differenziata" che si vuole fargli intraprendere. Quindi, in questo caso, la Corte, se vuole mantenere quella linea di innesto ragionevole del referendum nella nostra forma di governo, deve in qualche modo assumere una posizione di *self restraint* e quindi garantire che ci sia quel confronto politico nelle urne tra maggioranze e opposizione e con i cittadini italiani chiamati a proferire l'ultima parola. Ovviamente poi si tratterà di ragionare dopo la decisione della Corte sulla legittimità della legge Calderoli e, soprattutto se sarà ammesso il referendum, di lavorare per convincere gli italiani andare a votare e a esprimere liberamente la loro opinione.

GAETANO AZZARITI

Grazie anche al professor Tarchi. Adesso passo la parola al professor Renato Balduzzi.

RENATO BALDUZZI

Vorrei innanzitutto ringraziare chi ha promosso questo nostro incontro, la nostra Associazione “Salviamo la Costituzione” e la Via Maestra, che hanno organizzato questo seminario, che a me pare riuscitissimo. Potrebbe essere addirittura il primo di tanti altri poiché, non essendo “Salviamo la Costituzione” un’associazione a carattere partitico, i risultati di tali incontri si possono anche rappresentare ad altri contesti, anch’essi non a carattere partitico, come, per esempio, associazioni tra costituzionalisti.

Partirei da una considerazione che faceva all’inizio Pezzini, o meglio da una parola che ha usato, ossia la “postura”. Rispetto a tale concetto, farei riferimento non solo alla postura con la quale guardiamo alla giurisprudenza costituzionale – su cui abbiamo avuto questa mattina anche qualche interessantissimo contrappunto, anche nell’ultimo intervento – ma anche a quella nei confronti dell’art. 116, co. 3, Cost. e della legge n. 86, dove c’è veramente un profilo di postura, perché è chiaro che l’art. 116, co. 3, vada interpretato in senso costituzionalmente orientato. Ricordo che quando incontravamo il nostro maestro e amico Leopold Elia e nasceva il discorso su questo profilo, Elia aveva l’incertezza se alzare gli occhi al cielo o guardare a terra, e poi è stato uno dei primi a porre la questione della possibile costituzionalità del 116, terzo comma della Costituzione.

La legge n. 86 non soltanto non si caratterizza per un’interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 116, co. 3, ma sembrerebbe quasi volere orientare questo in un senso opposto, direi in direzione ostinata e contraria. Sta qui allora il nucleo politico della richiesta di referendum, che, al contempo, ha però anche conseguenze giuridiche. Su questo punto la mattinata ha avuto anche qualche varietà di sottolineature, non soltanto per via della eccedenza naturale di quello che l’intervento del corpo elettorale può comportare, ma anche perché esercita una funzione interpretativa sulle future ed eventuali leggi di intesa.

Il nucleo del dissenso interpretativo, di cui uno dei con i è rappresentato dalla legge n. 86 e l’altro da coloro che reputano che l’art. 116, co. 3, vada interpretato in senso costituzionalmente orientato, a me sembra stare nell’ambito semantico di quel termine “concernenti”, di cui alla disposizione costituzionale. Le preintese, i successivi accordi e anche, soprattutto, quella sorta di interpretazione autentica che la legge n. 86 fornisce delle preintese e degli accordi credo vadano in un’altra direzione. Se “concernenti le materie” si legge come significante la riconducibilità dell’intera materia – e dunque anche dei principi fondamentali, almeno per quanto riguarda il 117, terzo comma – la legge sull’autonomia differenziata comporta lo stravolgimento dell’assetto che viene fuori dal disposto combinato e sistematico degli articoli 5, 116, 117 e 119 della Costituzione, e questo non cambia se invece di chiedere la materia si chiedono tante funzioni che vanno a esaurire l’ambito oggettuale della materia. Istruzione e salute, naturalmente, sono gli esempi chiave, ma potremmo anche allargarci, ad esempio, a quanto riguarda la tutela dell’ambiente, soprattutto alla luce della revisione di due anni fa.

A questa considerazione si obietta che la legge in questione fa salvi i LEP, ed è proprio questo il punto che è politico e giuridico insieme. La garanzia dei LEP, affinché non si modifichino in sé stessi, diventando livelli minimi delle prestazioni, deve essere ponderata molto bene, ed è tale quando la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni non dipende dalla decisione discrezionale del potere politico sulle risorse, quale che sia il livello territoriale. Altrimenti si tornerebbe a una diversa costruzione, che ha

avuto antecedenti anche di tono costituzionale (sto pensando al primo progetto della bicamerale del '97, dove l'espressione era "livelli minimi", il quale è stato poi superato da una dizione che ha recuperato semmai l'altra lettura, che era quella nata in sanità con i LEA, i "livelli essenziali di assistenza").

Tuttavia, se si esamina a fondo il procedimento che è in corso, a seguito della legge di bilancio di due anni fa, si è in grado di constatare che il rapporto tra livelli essenziali e risorse non è inteso secondo quella relazione che la giurisprudenza costituzionale ha consolidato, che stava dentro la nozione di "essenziali" che è stata introdotta con i LEA e poi trasferita nella dizione degli articoli 116 e 117, comma 2, Cost. Non ho il tempo in tale sede di articolare questi passaggi, però, andando a vedere il punto di caduta attuale, almeno dei lavori del comitato sui livelli essenziali, l'impressione che si ha è che sia in corso una modifica della nozione, che questi livelli essenziali siano, in qualche misura, minimizzati. Questo è strettamente connesso al tema oggi in discussione, perché, riprendendo le battute che Rolando Tarchi riferiva a Massimo Siclari, ad essere sottesa alla richiesta di referendum abrogativo contro la legge n. 86 è proprio una grande questione di civiltà e di visione della società. Ciò è vero almeno da due punti di vista: quello che riguarda i rapporti fra le parti di una Repubblica e quello che concerne la connotazione sociale della Repubblica stessa. Vanno infatti ad essere toccati alcuni degli elementi fondamentali dei diritti sociali. Sul punto, è utile ricordare come tra i livelli e le risorse in sanità, nel corso del procedimento di riforma della 833 si trovò un accordo, che ancora oggi è norma vigente, sull'avverbio "contestualmente": la definizione complessiva dell'attribuzione delle risorse va effettuata nel documento di Economia e Finanza, l'assegnazione delle risorse destinate alla tutela della Salute non deve puramente discrezionale, ma dipendente dai livelli necessari e appropriati, ed essa va fatta contestualmente, sulla base dei livelli necessari e appropriati. Questo discorso entra a pieno nel nostro tema, perché la linea scelta dalla legge n. 86 va in un'altra direzione.

Concludo dicendo che, qualora si volesse approfondire ulteriormente il tema, io suggerirei di incontrarci nuovamente per discutere sulla lettura in senso costituzionalmente orientato, non soltanto per quanto riguarda i rapporti tra livelli territoriali ma anche per quanto riguarda, per l'appunto, i rapporti tra tutela dei diritti a prestazione e complessivo ordinamento costituzionale (è anche il nucleo su cui ho incentrato il mio intervento, perché l'evidente finalità intrinseca del quesito sta proprio su queste cose).

GAETANO AZZARITI

A conclusione di questa intensa giornata di riflessione vorrei riprendere la battuta pronunciata del professor Silvestri: abbiamo con impegno discusso dell'ovvio. Però credo che sia stato un esercizio necessario, perché non sempre l'ovvio si trasforma in realtà e quando ciò non avviene molto spesso la situazione diventa distopica.

Così, dovrebbe essere "ovvio" che sia il popolo, come dice la nostra Costituzione, ad esercitare la sua sovranità nelle forme nei limiti della Costituzione. Dunque, ai sensi dell'articolo 75, si deve garantire al corpo elettorale di deliberare l'abrogazione di una legge quando lo richiedono almeno cinquecentomila elettori, 1.300.000 nel nostro caso. Certo, il rispetto delle forme e dei limiti della Costituzione impone di esaminare i casi

che possono impedire l'esercizio del diritto, ovvero verificare le condizioni di ammissibilità. Ed è per questo ci siamo qui riuniti. Ne è emerso, mi sembra, un quadro assai solido a favore dell'ammissibilità.

Quel che in conclusione vorrei ancora rilevare è che il referendum che richiede l'abrogazione totale di una legge è certamente il caso più tipico tra quelli previsti all'articolo 75. La nostra Costituzione ammette abrogazioni parziali, ma anche (direi in primo luogo) abrogazioni totali delle leggi. Non è un caso che è stata la storia delle abrogazioni parziali o dei referendum manipolativi quella che ha alimentato la maggiore e più fitta rete di inammissibilità. Più lineare la storia delle abrogazioni totali in cui è implicitamente chiara già nel quesito la posta in gioco.

C'è chi teme lo scontro frontale. Personalmente non penso si debba avere timore della partecipazione del corpo elettorale a decisioni importanti come quelle che si stanno prendendo sulla forma di Stato e l'autonomia delle Regioni. Anzi, direi che non bisogna avere paura della partecipazione soprattutto quando la divisione riguarda le visioni complessive della convivenza. Questa legge sull'autonomia differenziata, in effetti, oltre a stabilire una procedura per poi poter definire un certo assetto dei poteri tra Stato e Regioni, non è contrastata solo per quel che essa esprime, ma per quel che essa rappresenta e per quel che porta con sé. Include una sorta di plusvalore simbolico. Un plusvalore che è stato in qualche modo un carattere proprio di molti referendum, ma che ha espresso la sua portata più generale quando ha investito il più profondo senso politico e culturale espresso da una parte, magari maggioritaria in Parlamento, ma che potrebbe rivelarsi minoritaria nel Paese.

Questa mi sembra la questione di politica costituzionale che l'attuale richiesta referendaria porta con sé. Si vuole chiedere al corpo elettorale se sia a favore di una visione competitiva di regionalismo, per come ci viene proposta dall'attuale maggioranza politica, ovvero se si voglia interrompere questa politica, per magari passare ad occuparci di realizzare un diverso regionalismo, quella che a mio parere è scritto in Costituzione, caratterizzato dal solidarismo tra gli enti territoriali e rispetto dell'eguaglianza dei diritti di tutti.

So bene che queste mie ultime considerazioni non sono nulla più di un auspicio, formulate da un costituzionalista che vorrebbe fosse attuata la Costituzione al meglio delle sue potenzialità. In fondo chi ha organizzato questo nostro incontro è una Associazione che ha un nome (e una storia) chiara nelle sue finalità: "Salviamo la Costituzione", ma per questo – come aggiungiamo – è necessario "aggiornarla, non demolirla". Tornare alla Costituzione per aggiornarla oggi vuol dire riuscire finalmente ad attuarla nei suoi principi. Il regionalismo solidale e non appropriativo ci pone di fronte ad una di queste alternative: la scelta tra la necessità di aggiornare la nostra legislazione in senso costituzionalmente orientato o la sua demolizione operata attraverso una visione di regionalismo egoistico, frammentario e appropriativo, lontana dai principi posti dalla nostra Costituzione.

Questa mi sembra la partita in gioco. È certo che non saranno i costituzionalisti a poter realizzare tutto ciò. Sarà il corpo elettorale, se potrà e vorrà farlo, ad invertire la rotta e sarà poi la politica e le istituzioni (le maggioranze che verranno) a intraprendere altre strade. Credo che oggi abbiamo espresso buone ragioni per far sì che ciò possa avvenire. Una speranza di cambiamento alla luce della Costituzione.



**Salviamo la
Costituzione**
Aggiornarla, non demolirla.

L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata

Associazione "Salviamo la Costituzione.
Aggiornarla, non demolirla"

Novembre 2024

L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata

Ai sensi dell'articolo 33 della legge n. 352 del 1970 entro e non oltre il 20 gennaio la Corte costituzionale si riunirà in camera di consiglio per valutare l'ammissibilità del referendum che richiede l'abrogazione della legge n. 86 del 2024.

La giurisprudenza in materia di referendum è notoriamente ondivaga. Nel nostro caso però appaiono solidi gli argomenti che sostengono le ragioni dell'ammissibilità e il *favor* referendario dovrebbe far superare ogni ulteriore ricerca di appigli che possano impedire al corpo elettorale di pronunciarsi ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione, esercitando un suo diritto costituzionale.

In particolare, tre sono le principali obiezioni che vengono avanzate per contrastare l'ammissibilità. Tutte ci sembrano infondate.

1. Il presunto collegamento con la legge di bilancio

Il primo argomento fa riferimento al **collegamento con la legge di bilancio**. L'obiezione che viene proposta si radicherebbe nel fatto che la legge Calderoli è stata inserita tra i "disegni di legge collegati" e in alcune sentenze la Corte ha esteso l'inammissibilità del referendum oltre che *direttamente* alla legge di bilancio (in quanto espressamente indicata dall'articolo 75 Costituzione), anche a quelle disposizioni che alla legge di bilancio si collegavano. La Consulta, però, ha sempre tenuto ad evidenziare come questa connessione dovesse operare "al di là della loro qualificazione formale", che "di per sé non [è] idonea a determinare effetti preclusivi in relazione alla sottoponibilità a referendum" (così la sent. n. 2 del 1994). Consapevole la Consulta che altrimenti basterebbe includere un qualunque disegno di legge tra i "collegati" alla finanziaria per impedire il referendum: rimane dunque "intatta l'esigenza di non ampliare eccessivamente l'orbita del divieto di cui all'art. 75, secondo comma della Costituzione" (così in modo chiaro nella sent. n. 6 del 2015). È sulla base di questo *nesso sostanziale* con la manovra di bilancio che la Corte in passato ha dichiarato l'inammissibilità di richieste referendarie, ma adesso è proprio questa stessa giurisprudenza che dovrebbe garantire l'ammissibilità del quesito sull'autonomia differenziata, stante che ora il collegamento con la legge finanziaria è *puramente formale*, mentre è esplicitata la dichiarazione di invarianza finanziaria "nell'applicazione della presente legge" (così espressamente si scrive all'art. 9, della legge n. 86 del 2024), mentre l'individuazione delle modalità di finanziamento delle funzioni trasferite saranno definite dalle successive intese, cui la legge in oggetto espressamente rinvia (art. 5, secondo comma). Pertanto, nessuna incidenza diretta sugli equilibri finanziari può imputarsi alla legge Calderoli, legge di natura *procedurale e non di spesa*. In questo caso, dunque, per usare le parole della Corte, dovrebbe essere evidente che *non* sussiste il presupposto necessario per dichiarare l'inammissibilità, ovvero "quello stretto collegamento delle disposizioni legislative

oggetto dei quesiti referendari con le leggi di bilancio, tale da escludere l'ammissibilità delle richieste referendarie" (così ancora la sent. n. 2 del 1994).

In conclusione sul punto, deve ritenersi che la legge Calderoli (l. n. 86 del 2024) è una normativa di natura meramente procedurale inidonea di per sé a produrre effetti "nell'ambito di operatività delle leggi di bilancio"; tantomeno appare una legge essenziale per la realizzazione degli equilibri finanziari e di bilancio, che sono le condizioni ritenute necessarie per incorrere nella preclusione di cui (indirettamente) all'articolo 75 (sul punto vedi, ad esempio, la sent. n. 12 del 1995). Dunque, la richiesta di abrogazione per via referendaria è da ritenere ammissibile.

2. La presunta classificazione della legge come "a contenuto costituzionalmente necessario"

La seconda obiezione riguarda la **natura della legge Calderoli** che – secondo un'ipotesi da ritenersi infondata – sarebbe da classificare tra le leggi "a contenuto costituzionalmente necessario" se non addirittura tra quelle "costituzionalmente vincolate". Ciò che ha determinato in passato la inammissibilità dei relativi quesiti è stato il timore manifestato dalla Corte che l'abrogazione, e la conseguente eliminazione della normativa vigente, determinasse "la soppressione di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo Costituzione" (così la sent. n. 35 del 1997), ovvero anche solo che siano in grado di impedire di dare attuazione ad istituti, organi, procedure, principi stabiliti o previsti dalla Costituzione (vedi in tal senso la sent. n. 16 del 1978). Anche in questi ultimi casi, però, specifica opportunamente la Consulta, non basta un collegamento formale ad una qualunque disposizione costituzionale, è necessario che da tale abrogazione derivi una concreta lesione di quel minimo di tutela precedentemente concessa ovvero sia un'abrogazione finalizzata a cancellare una disciplina dettata dalla stessa Corte costituzionale (vedi in tal senso la sent. n. 26 del 1981 e la sent. n. 45 del 2005). Nessuno di questi casi è riferibile alla legge Calderoli, che è una legge ordinaria di natura procedurale, per nulla *necessaria* (tantomeno vincolata) per dare attuazione all'articolo 116, terzo comma della Costituzione. Lo testimonia il fatto che le intese tra Stato e Regioni possono essere approvate dal Parlamento ai sensi dell'attuale disposizione costituzionale direttamente, anche in assenza di una ulteriore legge di procedura, ritenuta attuativa della disposizione costituzionale (il governo Gentiloni, che ha iniziato il processo, era infatti così orientato, e così anche il successivo Governo Conte I), né, in ogni caso, le intese (per meglio dire: le successive leggi rinforzate di approvazione parlamentare delle intese) possono essere ritenute vincolate da una legge ordinaria precedente (com'è ora con la legge Calderoli). Se le future intese possono essere approvate anche in assenza o in deroga alla normativa vigente, va da sé che non siamo di fronte ad una normativa costituzionalmente necessaria o vincolante.

Neppure la tutela minima che sarebbe comunque apprestata dalla legge Calderoli può essere richiamata. A differenza che nei casi precedenti (in particolare le sent. n. 26 del 1981 e n. 35 del 1997) non può ora richiamarsi

nessuna abrogazione di una disciplina vigente che opera un minimo di protezione di situazioni a contenuto costituzionalmente vincolato. Per quanto riguarda la parte relativa all'emarginazione del Parlamento, in caso, risulta realizzare una normativa limitativa delle prerogative parlamentari e costituzionali; per quanto riguarda la parte dedicata alla "determinazione" dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (Lep), essa si limita a definire un percorso per la loro individuazione e a definire i principi relativi all'attribuzione delle *future* risorse finanziarie, umane e strumentali alle funzioni trasferite, ma non appresta nessuna tutela diretta ad "assicurare" il loro necessario rispetto, come indiscutibilmente emerge dalla clausola espressa di invarianza finanziaria.

Anche per questo punto, dunque, la richiesta di abrogazione per via referendaria è da ritenere ammissibile.

3. La presunta disomogeneità del quesito

La terza obiezione denuncia una presunta **disomogeneità del quesito** che conterrebbe oggetti, disposizioni e discipline diverse. Questa obiezione non tiene conto che il referendum contro l'autonomia differenziata ha natura dichiaratamente abrogativa. Almeno da questo punto di vista assolutamente in linea con quanto imposto dall'articolo 75 della nostra Costituzione, che prevede espressamente l'abrogazione totale dell'intera legge. Non è applicabile, dunque, al caso di specie tutta quella pur ampia ma controversa giurisprudenza (ad iniziare dalla sent. n. 16 del 1978) elaborata per limitare i referendum manipolativi o di abrogazione parziale della legge. In questo caso non viene proposta alcuna manipolazione del quesito, nessun ritaglio della normativa a fini di introdurre surrettiziamente una nuova regolamentazione, e puntuale appare la ratio che la ispira. La matrice razionalmente unitaria è intrinseca al quesito posto, che punta all'abrogazione totale della normativa vigente, senza scendere a distinguere i differenti casi: pertanto il quesito risulta "chiaro, univoco ed omogeneo", come richiede la giurisprudenza costituzionale. La domanda è secca: "Volete voi che sia abrogata la legge 26 giugno 2024, n. 86" (la legge Calderoli). La nettezza del quesito, la sua semplicità, cioè essenzialità, rende inconfondibile, inequivocabile e chiara la domanda formulata agli elettori. Un quesito che è stato formulato in maniera da salvaguardare nel modo più proprio e rigoroso la genuina manifestazione della volontà popolare, che – in caso – sarebbe stata compromessa da una scelta arbitraria di commi, articoli o parti della legge, "indulgendosi al metodo della elaboratezza, che non si addice ed, anzi, contraddice all'istituto generale della abrogazione" (così la sent. 27 del 1981, ma vedi giurisprudenza costante sin dalla sent. n. 16 del 1978).

Nel nostro caso la scelta dei promotori del referendum è stata improntata alla chiarezza della domanda da sottoporre al corpo elettorale: unitaria e onnicomprensiva. Sarebbe contraddittorio ora imputare a tale univoca scelta di volere confondere l'elettore. Si tratta viceversa di un ritorno allo spirito del referendum e alla sua logica dicotomica, Sì o No alla legge vigente. Ciò dovrebbe portare a ritenere, anche in questo caso, l'ammissibilità della richiesta referendaria.