

IL *FIL ROUGE*: DALLA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE
ALL'AMMISSIBILITÀ REFERENDARIA DELLA L.N. 86/2024

GIOVANNA DE MINICO*

Sommario

1. Il punto di avvio del discorso. – 2. Gli snodi della sentenza n. 192/2024. – 3. La sentenza n. 192/2024 e i referendum abrogativi. – 4. Il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale.

Abstract

The Author draws a connecting thread between three judgments: the one on the constitutional legitimacy of Law No. 86/2024; the one on the legitimacy of referendums for the total or partial repeal of the same law; and, finally, the one on the permissibility of the total abrogative referendum. The analysis begins with the examination of Judgment No. 192/2024 and its multiple structure of: outright annulment, substitutive annulment, outright rejection, and interpretative rejection.

The focus then shifts to the relationship between the Judgement of the Constitutional Court and the ordinance (December 12, 2024) of the Central Office for the Referendum at the Court of Cassation. The latter recognized the legitimacy of the total abrogative referendum, while excluding the feasibility of partial questions due to a controversial equivalence between the Constitutional Court's interpretative rejection and legislative ius superveniens.

Finally, the future permissibility of the total referendum question (by the Constitutional Court) is examined, challenging the validity of opposing arguments: the lack of unity in the question, the qualification of Law 86 as constitutionally necessary, and its connection to the budget law.

The reflection is guided by the principle that freedoms must be protected to the maximum extent possible, while their limitations to the minimum. Otherwise, there is a risk that democracy is only mere appearance.

Suggerimento di citazione

G. DE MINICO, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della L.n. 86/2024*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2024. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

*Professoressa ordinaria di diritto costituzionale, Università degli Studi di Napoli Federico II. Contatto: giovanna.deminico@unina.it.

Il presente lavoro prende l'avvio dalla Relazione, tenuta al Convegno "L'ammissibilità del Referendum sull'Autonomia differenziata dopo i rilievi della Corte Costituzionale", Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli 5 Dicembre 2024, approfondendone gli snodi argomentativi.

1. Il punto di avvio del discorso

Le Regioni Puglia, Toscana, Sardegna e Campania si possono ritenere soddisfatte dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024, non solo per aver vinto su singole disposizioni, annullate o reinterpretate, ma perché l'impianto di fondo della L.86/24¹ è stato rovesciato dalla Corte con apprezzabile eleganza.

Il nostro ragionamento interesserà il giudizio di legittimità costituzionale, promosso in via principale dalle quattro Regioni ricorrenti² avverso L.86/24; poi il controllo di legittimità sui referendum di abrogazione totale o parziale della medesima legge; infine, quello di ammissibilità referendaria.

Sul piano del diritto i giudizi, legittimità costituzionale e ammissibilità referendaria, sono distinti nell'oggetto – (*ex art. 134 Cost.*) ampio nel primo; ridotto nel secondo (*ex art. 75 Cost.*); nel parametro, nel primo coincidente con il tessuto costituzionale, nel secondo ristretto a un suo frammento, i limiti; e nel risultato, nel primo diretto a eliminare l'atto normativo del potere pubblico *contra constitutionem*; nel secondo volto a consentire l'esercizio di un diritto politico del popolo per l'assenza di condizioni ostative. Quindi, legittimità costituzionale e ammissibilità referendaria hanno in comune solo l'autorità competente a pronunciarle, la Corte costituzionale³; ma nel caso in esame i due rimedi si sono intrecciati per il fatto di essere stati promossi entrambi, senza che ciò comporti che i risultati dell'uno si confondano con quelli dell'altro. Infatti, il ricorso in via principale delle Regioni mirava ad annullare in tutto o in parte la Calderoli per invasione dello spazio riservato alla propria competenza; invece, il referendum sulla legge vuole mettere i cittadini in condizione di esprimersi sull'indirizzo politico consegnato nella legge, non di valutarne la conformità costituzionale, perché è un momento di controllo politico diretto a verificare la consonanza della volontà degli elettori-rappresentati con quella dell'Assemblea-rappresentante⁴. Vedremo nel prosieguo come si compone questo intreccio di fili e come dipanarli.

¹ Legge 26 giugno 2024, n. 86, Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in G.U., serie generale n.150 del 28-06-2024. Da ora in avanti sarà citata come L. 86/24.

² Rispettivamente i ricorsi nn. 28, 29, 30 e 31, pubblicati in G.U., 1° serie speciale, nn. 37 e 38, rispettivamente dell'11-09-2024 e del 18-09-2024.

³ Lo mette in evidenza: T.F. GIUPPONI, *Il giudizio di legittimità sull'esito referendario e i limiti al legislatore*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 13 ottobre 2006, 1 ss.

⁴ M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli – Soc. ed. del Foro Italiano, Bologna – Roma, 2005, 189 ss., sul carattere intrinsecamente "oppositivo" della consultazione referendaria: *contrarius actus* rispetto alla legge; A. DI GIOVANE, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza*, in *Il Foro Italiano*, 1979, 151 ss.

2. Gli snodi della sentenza n. 192/2024

La sentenza n. 192/2024 presenta una struttura molteplice: una di annullamento secco, una di annullamento con sostituzione, una di rigetto interpretativo, e l'ultima di rigetto *tout court*. Ripercorreremo il ragionamento del Collegio, non nei suoi cinquantadue punti, ma in ragione dei suoi valori ispiratori di base: sovranità, separazione dei poteri e diritti fondamentali.

A) La sovranità, disegnata dal Supremo Giudice in linea con la *rule of law*,⁵ è rifiuto di una concezione assoluta e illimitata del potere a favore di una sua visione relativa: ogni attribuzione è limitata da un lato da un potere antagonista, che segna il punto oltre il quale il primo non può andare; e dall'altro, dal nucleo essenziale dei diritti, che esigono rispetto nella loro pretesa di effettività⁶. Il Giudice ritiene che la sovranità dello Stato non debba saltare un passaggio obbligato: vale a dire individuare le sue attribuzioni identitarie, incredibili anche a chi le chiedesse, non «riconducibil[i] ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici»⁷. La sovranità non è negoziabile con un patto di bassa cucina politica tra il Governo, che vorrebbe attirare a sé poteri che non gli spettano, e le Regioni, che con una forza contraria vorrebbero spartirsi la potestà d'imperio lasciando nelle mani dello Stato un involucro senza sostanza. In assenza dell'intervento correttivo della Corte l'autonomia differenziata sarebbe stata una pericolosa, irripetibile e definitiva occasione di

⁵ Premessa la mancanza di un concetto univoco di *rule of law*, un terreno comune è individuabile nella circostanza che ogni potere possa esibire come titolo legittimante una previa norma di legge.

Alcuni studiosi adottano una definizione "formale" di *rule of law*, il cui rispetto si risolve nell'osservanza dei requisiti di generalità, pubblicità, tendenziale irretroattività, chiarezza, coerenza, efficacia, stabilità e congruenza tra le norme, cfr.: così: Lon L. FULLER, *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, II ed., 1964, 33 ss.; anche: J. RAZ, *The Rule of Law and its Virtue*, in J. RAZ (eds), *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, Clarendon Press, Oxford, 1979, 211 ss. Altri preferiscono un'accezione sostanziale, *ex multis*, cfr.: T. BINGHAM, *The Rule of Law*, Allen Lane, London, 2010, 67, dove l'A. sostiene che: «I would roundly reject it in favor of a "thick" definition, embracing the protection of human rights within its scope. A state which savagely represses or persecutes sections of its people cannot in my view be regarded as observing the rule of law».

Di recente, la *rule of law*, adattata a un ambiente tecnologico, è stata ricondotta a un'accezione formale, per cui l'osservanza di forme e procedure da parte degli attori digitali assicurerebbe di per sé la tutela dei diritti fondamentali: così G. DE GREGORIO, *The Normative Power of Artificial Intelligence*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, disponibile all'indirizzo: <https://ijgls.indiana.edu>, 30, 2023, 71; di avviso contrario, cfr.: M. ZALNIERUTE, *Against Procedural Fetishism: A Call for a New Digital Constitution*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, disponibile all'indirizzo: <https://ijgls.indiana.edu>, 30, 2023, 227; M. ZALNIERUTE ET ALII, *The Rule of Law and Automation of Government Decision-Making*, in *The Modern Law Review*, vol. 82, 2019, 4 ss., che coglie i limiti del "feticismo" procedurale.

⁶ G. DE MINICO, *Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 1354 cost. Boschi e C. 1921 cost. Governo del 18 luglio 2024*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, disponibile all'indirizzo: <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>, 2, 2024, 1 ss.

⁷ C. cost., 3 dicembre 2024, n. 192, *Considerato in diritto*, punto 41, penultimo capoverso.

occupazione senza titolo della sovranità ad opera delle Regioni più aggressive⁸ nella rivendicazione con le altre. È evidente che la legge in esame tendesse a trattare la sovranità come un qualsiasi bene, liberamente disponibile dalla maggioranza di governo e ridotta a merce di scambio contro il premierato e la riforma della giustizia tra i *partner* dell'esecutivo. Un'unica certezza governava questo negoziato: la sovranità era stata distratta dalla sua vocazione «ex parte populi» per essere sottomessa ai fini egoistici «ex parte principis»⁹. Mentre il rispetto della Costituzione avrebbe richiesto che la sovranità non fosse negoziata neppure con il consenso delle opposizioni, perché come tratto identitario, che compone la fisionomia della Repubblica democratica (art. 139 Cost.) è sottratta anche al potere di revisione, ex 138 Cost., e, quindi, a maggior ragione, al volere delle mutevoli maggioranze di turno¹⁰.

La legge sembra invece ignorare l'esistenza dell'art. 5 Cost., salvo nei suoi ossequi formali alla norma, la quale nel delineare un delicato punto di equilibrio tra unità e pluralismo sintetizza le due facce di una stessa medaglia¹¹: rimanda all'immagine di uno Stato, che si flette in basso e, consapevole dei suoi limiti¹², riconosce a chi è più prossimo ai cittadini spazi di autoregolazione e di *self-government* entro una cornice unitaria preventivamente disegnata dallo Stato, che tiene insieme l'interesse pubblico con «un nucleo di valori condivisi che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità collettiva»¹³. Questa misura di coesistenza tra omogeneità e differenziazione si deve muovere lungo una sottile linea di confine, che, per quanto flessibile sia, non può arrivare fino a promuovere le Regioni da enti autonomi e dipendenti dallo Stato a soggetti che contendono all'entità superiore l'indipendenza¹⁴. Qui la questione non è quanta differenziazione accordare alle Regioni richiedenti, cioè se consentire loro di acquisire un *tertium genus*, intermedio tra lo *status* di Regioni ordinarie e quella di Regioni speciali, perché la legge 86 ha invaso il terreno dove è in corso un processo eversivo, che sbriciola l'unità nazionale, erodendo la sua base, cioè la sovranità, la quale non può appartenere in contemporanea a due soggetti diversi ma coesistenti sullo stesso territorio. «Esiste una sola

⁸ M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019.

⁹ C. Cost., n. 192/2024, *Considerato in diritto*, punto 4.1.

¹⁰ Cfr. C. cost. 29 dicembre 1988, n. 1146.

¹¹ Necessario in questi tempi ricordare la bella intuizione di G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna – Roma, 1975, 275 ss.

¹² G. TEÜBNER, *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization* (Oxford *Constitutional Theory*), Oxford University Press, Oxford, 2012.

¹³ C. Cost., n. 192/2024, *Considerato in diritto*, punto 4.

¹⁴ T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss., ora anche in ID., *Opere*, III, Giuffrè, Milano, 2000, 293 ss. F. BENVENUTI, *L'ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1965, 48 ss.

nazione così come vi è solamente un popolo italiano, senza che siano in alcun modo configurabili dei ‘popoli regionali’ che siano titolari di una porzione di sovranità (sentenza n. 365 del 2007)»¹⁵. L’obiettivo della L. 86 era sostituire un ordine giuridico nuovo che si sarebbe distinto per la pluralità di governi, popoli e territori contro l’unicità di queste grandezze nell’assetto preesistente. In assenza della pronuncia della Corte la legge intendeva realizzare una successione di ordinamenti nel tempo, dove un soggetto politico emergente scalzava quello originario, senza neanche passare per la via obbligata del 138¹⁶, peraltro insufficiente a legittimare una sostituzione che rompe con le linee portanti dell’iniziale assetto politico-istituzionale¹⁷. In un’espressione, saremmo stati dinanzi a un processo illecito perché, nascosto dietro la finta attuazione dell’art. 116, co.3, Cost., aggirava il divieto dell’art. 139 Cost.

L’inscindibilità dell’interesse generale dalla sovranità nazionale è la logica seguita dal Supremo collegio, quando sostituisce al trasferimento in blocco di materie e funzioni una cessione dettagliata e particolareggiata di singole funzioni riferite a specifiche materie¹⁸. La Corte, infatti, richiede al legislatore un’opera di cesello contro la pesca a strascico, che invece sottopone la sovranità a una severa cura dimagrante, peraltro irreversibile, cioè senza possibilità di ritorno, data l’indefettibilità di un nuovo accordo per modificare la precedente legge di recezione.

Qui la Corte non si vuole sostituire all’Accademia della Crusca, non ne fa una questione di *nomen iuris*, l’aggettivo ‘specifiche’, completato da un’istruttoria approfondita, riferita a funzioni particolari in luogo di un trasferimento *omnibus* e automatico, relativo invece all’intera lista delle ventitré materie, non è un’aggiunta di poco conto, perché è in questo snodo argomentativo che l’impianto della legge cade in mille pezzi¹⁹. L’iniziativa legislativa, ma il rilievo della Corte interessa anche l’accordo Stato/Regioni, deve riguardare solo funzioni nominate, su materie specifiche, giustificate dalle peculiarità territoriali e sostenute da una comprovata capacità della Regione richiedente di poter fare meglio di quanto abbia fatto lo Stato. La Corte, quindi, rifiuta una presunta superiorità della Regione rispetto allo Stato, chiedendo al posto di una valutazione legale tipica la prova concreta della bravura regionale, da dimostrare in

¹⁵ C. Cost., n. 192/2024, *Considerato in diritto*, punto 4.

¹⁶ L. ELIA, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Resoconto stenografico*, Senato della Repubblica, XIV Leg., 1^a Commissione, 23 ottobre 2001.

¹⁷ A. PACE, *L’instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in *Quad. cost.*, 17, 1987, 10, 18 e 19.

¹⁸ C. Cost., m. 192/2024, *Considerato in diritto*, punto 4.1.

¹⁹ G. DE MINICO, *Memoria per la Commissione affari costituzionali, Camera dei deputati, audizione del 12 marzo 2024, sul disegno di legge A.C. 1665*, in *Diritto pubbl. europ. – Rassegna online*, disponibile all’indirizzo: <http://www.serena.unina.it/index.php/dperonline>, 1, 2024, 369 ss.

base a un'istruttoria «approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico»²⁰.

La sovranità fa i conti con la sussidiarietà, che diventa il criterio guida nella deroga all'ordinario riparto di competenze tra centro e periferia, a condizione che il *quid pluris* sia riconosciuto solo alle Regioni meritevoli e attente all'equilibrio tra unità e pluralismo istituzionale. Alla luce della sussidiarietà, anche l'intera lista delle 23 materie concorrenti riceve una lettura costituzionalmente orientata al diritto europeo²¹. Ne consegue che alcune di esse – reti, istruzione, comunicazione, commercio con l'estero – non sono apriori escluse dall'elenco della cessione, ma il loro carattere intrinsecamente unitario, se a mala pena tollera una disciplina differenziata da Stato a Stato, a maggior ragione non sopporterà frazionamenti localistici, che collidono con una politica europea omogenea, imposta dalla competizione globale²². Allora, la sentenza non dispone il divieto di devoluzione *tout court*, ma un trasferimento in casi residuali, eccezionali, e comunque sottoposto alla dura prova della sussidiarietà²³ e a un eventuale e severo *judicial review*²⁴.

Sempre in difesa dell'unità nazionale la Corte Costituzionale ha annullato l'art. 2, co. 2, L. 86 cit., che assegnava al P.d.C. il potere di leggere *in diminutio* la lista onnicomprensiva delle materie. Il P.d.C., infatti, avrebbe potuto

²⁰ C. Cost., n. 192/2024, *Considerato in diritto*, punto 4.3. La Corte richiama in proposito l'Audizione di Banca d'Italia, *Memoria della Banca d'Italia*, 27 marzo 2024, resa davanti alla I Commissione della Camera dei deputati. Prima ancora sul punto S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in Riv. "Gruppo di Pisa", disponibile all'indirizzo: <https://www.gruppodipisa.it>, 3, 2019, 227 ss.

²¹ G. DE MINICO con V.P. GROSSI, *Note in tema di AS 615 per le Audizioni informali sull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, presso la 1 a Commissione permanente del Senato della Repubblica*, 2023, disponibile all'indirizzo: www.senato.it, 1 ss.

²² Sul punto si segnala il D.d.L. di revisione costituzionale del titolo V Costituzione (XIX Leg., A.S. 764, disponibile all'indirizzo: https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/19/DDL-PRES/0/1380548/index.html?part=ddlpres_ddlpres1), il quale intendeva emendare l'art. 116 co. 3 Cost. nei seguenti termini: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e giustificate dalle specificità del territorio, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sentiti la Regione e gli enti locali interessati, nel rispetto dell'interesse delle altre Regioni e dei principi di cui agli articoli 117 e 119. La legge è sottoposta a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. La legge promulgata ed entrata in vigore può essere sottoposta a referendum abrogativo secondo le modalità e con gli effetti previsti dalla legge di attuazione dell'articolo 75». Infine, la proposta richiamata escludeva *tout court* dalla cessione con restituzione al centro proprio le materie che la Corte costituzionale, con la sentenza in commento, ha confinato in un'area di difficile cessione in basso.

²³ Soluzione già suggerita nel corso delle audizioni al Senato da M. VILLONE, *Memoria del Prof. Massimo Villone*, disponibile all'indirizzo: https://www.astrid-online.it/static/upload/prof/prof._villone1.pdf, 30 maggio 2023.

²⁴ C. Cost., n. 192/2024, *Considerato in diritto*, punto 4.4.

lasciarla invariata o tagliarla solo per ragioni di consonanza politica con la Regione richiedente; motivi questi, che nulla avrebbero a che fare con la tutela delle politiche pubbliche prioritarie²⁵. L'assetto costituzionale avrebbe invece consigliato di rimettere al Parlamento il rifiuto di negoziare su alcune materie perché, come rappresentante analitico del pluralismo politico degli elettori, è il difensore naturale dell'unità giuridica ed economica, a differenza del P.d.C., che, come esponente, sia pure maggioritario, di una sola parte, non offre le stesse garanzie del primo²⁶. Pertanto, l'art. 2, co. 1, L. 86/24, violando gli artt. 94 e 95 Cost., aggredisce la leale cooperazione (art. 5 Cost.), bene ultimo, compromesso dalla decisione monocratica del P.d.C.

Per concludere sul punto della sovranità, la Corte è ricorsa alla bella immagine di un ascensore che sale e scende alla velocità imposta dalla sussidiarietà, per disporre ora l'annullamento sostitutivo (quando aggiunge l'aggettivo "specifiche"²⁷); ora il rigetto interpretativo in linea col primato del diritto europeo (limitatamente alle materie allergiche a logiche localistiche).

B) Secondo valore cardine è la separazione dei poteri. Qui in un delirio legislativo si confondono nelle mani del Governo poteri, che invece andavano distribuiti tra organi costituzionali diversi; mentre si dividono territori e cittadini, che invece dovevano restare uniti. La legge Calderoli è figlia della medesima filosofia autocratica del D.d.L. di revisione costituzionale A.C. 1921 sul premierato²⁸, e quindi risponde a un moto centripeto che affastella funzioni nelle mani del P.d.C.²⁹ o del suo Governo, lasciando il Parlamento a guardare da spettatore inerte, che poi all'improvviso viene ridestato per dare il suo sì a un patto devolutivo, da cui è rimasto estraneo dalle sue prime battute³⁰. Qui la Corte ha proprio buttato i sassi sulla Calderoli, pronunciandosi con una

²⁵ L'eccessiva "ipervalorizzazione" del ruolo del Presidente del Consiglio in tutta la procedura è stata efficacemente segnalata durante le audizioni in particolare da G.M. FLICK, *Autonomia differenziata delle Regioni*, disponibile all'indirizzo: www.camera.it, 10 aprile 2024, 1.

²⁶ A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Milano, 2021, 330 ss.

²⁷ C. Cost., n. 192/2024, *Considerato in diritto*, punto 8.4.

²⁸ In proposito si veda G. DE MINICO e A. ZEI (a cura di), *Il dibattito costituzionale: le audizioni sul premierato*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, disponibile all'indirizzo: <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/il-dibattito-costituzionale-le-audizioni-sul-premierato-a-cura-di-giovanna-de-minico-e-astrid-zei/>, per una raccolta tendenzialmente completa delle Audizioni informali, tenutesi presso le I Commissioni rispettivamente del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

²⁹ F. LANCHESTER, *Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 1354 cost. Boschi e C. 1921 cost. Governo del 18 luglio 2024*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, disponibile all'indirizzo: <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>, 2, 2024, 1-5.

³⁰ E. CHELI, *Audizione presso la I Commissione affari costituzionali del Senato sui disegni di legge nn. 935 e 830 del 13 dicembre 2023*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, disponibile all'indirizzo: <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>, 2, 2024, 1 ss.

sentenza di accoglimento secco. La riserva di legge, con la quale l'art. 117, co.2, lett. m) protegge i LEP dal rischio di una regolazione compiacente con l'indirizzo politico dell'Esecutivo del momento, impone che sia il legislatore ad avviare *ex novo* la trama del discorso politico sui diritti, la loro consistenza e la misura di coesistenza con le libertà antagoniste, intendendosi la riserva soddisfatta anche quando la disciplina dei LEP fosse posta con atti aventi forza di legge. La L. 86/24 è ricorso alla coppia legge di delega/decreti legislativi, rimettendo l'individuazione dei LEP a quest'ultimi in conformità con la legge di delega, che li avrebbe dovuti precedere. Ebbene, la delega è già contenuta nella L. 86, la quale, però, non si è comportata come una legge di delega avrebbe dovuto, perché non ha dettato criteri e principi direttivi per orientare la mano del Governo, rinviando a sua volta alla L. 197/22, co. da 791 a 801-bis.³¹ Questa catena normativa ha il suo anello di chiusura nella fonte rinviata, la L. 197, la quale però continua a tacere sui principi, con la conseguenza che il Governo di fatto avrebbe potuto determinare i LEP in solitudine, mancando la cornice disegnata *ex ante* dal legislatore. Questa omissione a cascata dal legislatore delegante alla fonte rinviata è una sostanziale violazione della riserva di legge sui LEP, perché il Governo avrebbe scritto i LEP su una lavagna bianca grazie al fatto che la Calderoli promuoveva il decreto legislativo a fare anche da legge a se stesso, noncurante dei ruoli costituzionalmente assegnati³².

Sempre nell'ottica di restituire a ciascuno il suo, la Corte si è pronunciata con un rigetto interpretativo in merito al ruolo del Parlamento, ridotto a un prendere o lasciare l'intesa siglata, dovendosi invece interpretare quel "delibera", di cui all'art. 116, co.3, Cost., come un vero e proprio ingresso dell'Assemblea rappresentativa nel merito dell'intesa, potendola emendare, e non dunque limitarsi a un suo mero rifiuto o accettazione secca. Su questo terreno la sentenza avrebbe potuto fare di più perché ammettere il Parlamento a dire la sua quando ormai un'intesa è stata conclusa a seguito di una faticosa negoziazione tra i Presidenti dei due Esecutivi è più un omaggio formale alle prerogative parlamentari che non un effettivo coinvolgimento dell'Assemblea rappresentativa nel processo devolutivo³³. Infatti, difficilmente il Parlamento potrà emendare la legge di recezione dell'intesa, pur avendone il potere, a meno

³¹ Per la dottrina, *ex multis*: U. DE SIERVO, *Alcuni dubbi di Ugo De Siervo sulla conformità costituzionale del disegno di legge sull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, quale approvato dal Senato nel gennaio 2024 (testo per la riunione del 10 aprile 2024 della Commissione affari costituzionali della Camera)*, disponibile all'indirizzo: www.camera.it, 10 aprile 2024, 2.

³² C. Cost., n. 192/2024, *Considerato in diritto*, punto 9.2.

³³ Cfr. A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: <https://www.rivistaaic.it>, 4, 2019, 2.

che non intenda assumersi la responsabilità politica di una probabile crisi di governo³⁴.

Ancora sulla linea di ricondurre gli organi e i soggetti entro i confini costituzionalmente delineati, dipanando l'affastellamento dei poteri nelle mani del Governo, i Consigli regionali si vedono restituito dalla Corte il potere di iniziativa legislativa, una volta siglato l'accordo, perché le iniziative riservate al Governo non possono essere stabilite con legge ordinaria³⁵. Anche su questo punto la Corte si è espressa con una interpretativa di rigetto.

C) Il terzo valore cardine è la difesa dei diritti fondamentali: intesi nei termini dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, su cui la Corte interviene due volte. Come abbiamo visto sopra, il Giudice prima li consegna alla loro fonte appropriata: ricorda il dovere del Parlamento di parlare per primo, come la riserva impone, e chiarisce la natura residuale dell'intervento del Governo, che non dovrà saltare gli anelli delle catene normative, poste in Costituzione, né tantomeno promuovere le fonti secondarie a primarie e neppure creare fonti primarie atipiche, errori questi, commessi dalla L. 86/24 e prontamente corretti con l'annullamento secco. Ma la mano del Giudice non si è limitata a riordinare il confuso sistema delle fonti, perché ha toccato anche il contenuto di questi diritti. In primo luogo, il Giudice ha chiarito la loro natura di prestazioni obbligatorie, perché se lasciate sulla carta «impediscono il pieno sviluppo della persona umana»³⁶, ma non ha prescritto al legislatore un criterio vincolante per la loro quantificazione, limitandosi a ricordargli che durante i lavori preparatori della legge cost. n. 3/2001 nel passaggio dalla I Commissione della Camera «l'inciso "livelli minimi di garanzia" [...] fu sostituito dall'Aula con la formula attuale "livelli essenziali delle prestazioni"»³⁷, proprio per assicurare «uniformità dei diritti fondamentali in tutto il paese»³⁸. L'obiettivo di rendere omogeneo uno standard di tutela superiore al nucleo minimo del diritto è funzionale all'azione dei LEP: operare come «necessario contrappeso della differenziazione, una "rete di protezione" che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale»³⁹. Pertanto, la Corte nel suo non imporre, in realtà, ha già indicato una strada sufficientemente precisa al decisore politico: in ordine all' 'an' – sono prestazioni doverose per lo Stato – quanto alla loro natura –

³⁴ M. VILLONE, *Intervento*, Convegno *L'ammissibilità del referendum sull'Autonomia Differenziata dopo i rilievi della Corte Costituzionale*, disponibile all'indirizzo: <https://www.radioradicale.it/scheda/745705?i=4840486>, 5 dicembre 2024.

³⁵ C. Cost., n. 192/2024, *Considerato in diritto*, punto 10.

³⁶ C. Cost., n. 192/2024, *Considerato in diritto*, punto 14.

³⁷ C. Cost., n. 192/2024, *Considerato in diritto*, punto 14.

³⁸ XIX Leg., Camera dei deputati, Commissione affari costituzionali, Seduta n. 774 del 20 settembre 2000.

³⁹ C. Cost., n. 192/2024, *Considerato in diritto*, punto 14.1.

sono una spesa necessaria⁴⁰, e circa il tempo dell'adempimento – vanno pagati in anticipo sulla devoluzione. Quanto alla questione se dare precedenza al trasferimento o ai LEP, la Corte recupera la L. 86/24 ricorrendo, ancora una volta, all'interpretazione adeguatrice, con cui chiarisce la progressione temporale: lo Stato prima paga i LEP e solo dopo potrà procedere a devolvere ulteriori funzioni alle Regioni capaci⁴¹. Soffermiamoci ancora sulla variabile tempo, la precisazione della Corte mette in discussione quanto si può evincere dalla Relazione CLEP⁴², che aveva parlato di una fattispecie a formazione progressiva per annacquare i diritti sociali a situazioni di mero fatto, non necessariamente da pagare in un'unica volta ma dilazionabili nel tempo e frazionabili in più prestazioni, sempre che lo Stato avesse i soldi per farlo. In sintesi, stando all'interpretazione del CLEP è come se lo Stato potesse dire: “pagherò se potrò”. Ma questa lettura della L. 86/24 avrebbe rovesciato la struttura dei LEP – da diritti soggettivi ad aspettative di mero fatto, così come avrebbe riscritto lo *status* dei cittadini – da titolari rivendicanti a sudditi supplichevoli una grazia. Ebbene, la Corte rifiuta questa novazione funzionale e ribadisce, non solo la natura obbligatoria della prestazione sociale, ma evita che lo Stato si possa sottrarre al loro pagamento dietro l'alibi dell'esiguità di bilancio. Questa esimente non sarà utilizzabile, visto che lo Stato è tenuto a una prestazione di risultato, che gli impone un adempimento certo, il che a sua volta scarica sulla responsabilità pubblica il disegno di una *policy* distributiva delle risorse tale da consentirgli il reperimento dei fondi per pagare i diritti. Insomma, qui il *reasoning* della Corte è debitore a quella coraggiosa impostazione dottrinale, che ragionevolmente poneva le risorse, in quanto mezzo, al servizio dei diritti sociali, e non l'inverso, in quanto soprattutto in tempo di crisi economica non è nella libera scelta del legislatore decidere di sacrificare un obiettivo, dovendo invece attenersi all'obbligo «di impiegare le risorse disponibili secondo le priorità indicate dalla Costituzione e distinguere le destinazioni di fondi costituzionalmente doverose da quelle consentite o addirittura vietate»⁴³, come la corretta gradazione tra diritti fondamentali e libertà economiche pure vorrebbe⁴⁴.

Un discorso connesso a quello prima illustrato sui LEP riguarda il metodo di finanziamento delle risorse da assegnare con il trasferimento delle funzioni. Il ragionamento della Corte è coerente con il criterio di sussidiarietà: se la

⁴⁰ In tal senso già C. Cost., 26 novembre 2021, n. 220.

⁴¹ G. DE MINICO con V.P. GROSSI, *Note in tema di AS 615 per le Audizioni informali sull'autonomia differenziata*, cit.

⁴² Audizione del Presidente CLEP, Senato della Repubblica, disponibile all'indirizzo: https://www.senato.it/4621?video_evento=243505, 27 settembre 2023.

⁴³ L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, disponibile all'indirizzo: <https://www.costituzionalismo.it>, 3, 2015, 151,

⁴⁴ G. DE MINICO, *Diritti, Regole, Internet*, in *Costituzionalismo.it*, disponibile all'indirizzo: <https://www.costituzionalismo.it>, 2, 2011, 4 ss.

Regione ha esibito come titolo giustificativo della richiesta di differenziazione la sua maggiore capacità ed efficienza nel gestire date funzioni rispetto a come si è comportato lo Stato fino a quel momento, allora la percentuale fissa, calcolabile su una quota dei tributi erariali, va intesa al netto dell'inefficienze regionali (art. 5, co.2, L.86/24). Insomma, una Regione non si può presentare come la prima della classe e poi dichiarare la sua incapacità per colmare con i soldi dello Stato le sue deficienze⁴⁵. Quindi, le risorse avranno come parametro, non quello dei costi storici che cristallizzano iniquità per l'avvenire, ma un criterio di efficienza, che benché lasciato innominato dalla Corte, dovrà responsabilizzare gli amministratori locali e liberare risorse per lo Stato, necessarie all'assolvimento delle altre funzioni nei confronti delle Regioni non differenziate⁴⁶; su questo punto la Corte sembra aver tenuto in debita considerazione il rigoroso ragionamento dell'Ufficio parlamentare di bilancio⁴⁷, incorporandolo nel suo rigetto interpretativo.

3. La sentenza n. 192/2024 e i referendum abrogativi

Sintetizzata la sentenza nelle sue punte, vediamo come l'eterogeneità di dispositivo abbia inciso sui referendum abrogativi in corso: quello totale, avente a oggetto l'intera legge, e quello parziale, avente a oggetto solo alcune sue disposizioni.

Mentre si scriveva questo lavoro è intervenuta l'ordinanza del 12 dicembre 2024 dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, il cui controllo di legittimità sulle richieste rappresenta il secondo *step* del nostro ragionamento. Quanto ha statuito la Cassazione era stato già da noi in parte

⁴⁵ C. BUZZACCHI, *Audizione I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, in relazione al disegno di legge C. 1665 Governo, approvato dal Senato, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"*, disponibile all'indirizzo: www.camera.it, 4 marzo 2024.

⁴⁶ C. Cost., n. 192/2024, *Considerato in diritto* punto 22.1: «Questo criterio, in linea di principio, esclude il riferimento alla spesa storica per il finanziamento delle funzioni trasferite, richiedendo la rimozione delle eventuali inefficienze che si annidano nella stessa, e costituisce il parametro per valutare oggettivamente se la devoluzione realizzi la migliore allocazione delle funzioni interessate, assicurando i vantaggi in termini di efficienza, che costituiscono un aspetto significativo del principio di sussidiarietà».

⁴⁷ Come rilevato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, in *Audizione*, Senato della Repubblica, AS 615, disponibile all'indirizzo: https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/56845_documenti.htm, 6 e 20 giugno 2023.

anticipato⁴⁸ in ragione della natura⁴⁹ e dell'estensione⁵⁰ del suo sindacato sul referendum. Quest'ultima, per effetto della pronuncia della Corte Cost. n. 68/78⁵¹, riguarda non solo l'oggetto iniziale, ma anche quell'eventuale legge modificativa del primo, intervenuta nel corso della procedura referendaria. Lo *ius superveniens* potrebbe comportare il difetto sopravvenuto dell'oggetto referendario, se è in grado di modificare i principi generali della legge (per il referendum abrogativo totale) e/o i contenuti essenziali delle disposizioni (per il referendum abrogativo parziale). Invero, la Corte di cassazione si dovrà chiedere se la volontà normativa è innovativa al punto tale da determinare una cesura tra l'*intentio legis* oggettiva dell'iniziale corpo normativo e l'*intentio* della disciplina sopravvenuta⁵². Qualora pervenisse a un giudizio positivo, dovrà dichiarare il referendum improcedibile perché le firme, raccolte su un atto normativo diverso, non possono coprire leggi successive a quella originaria sottoposta all'abrogazione⁵³, non essendo possibile accertare ora per allora la volontà dei firmatari.

Esaminiamo le due richieste referendarie separatamente per verificare la resistenza o meno dei rispettivi oggetti, tenendo a mente il parametro della Cassazione, che comprende anche l'innovatività sostanziale della disciplina sopravvenuta rispetto all'originaria.

Quanto alla richiesta di abrogazione totale, la pronuncia in ragione del suo pluriarticolato dispositivo – annullamento secco, annullamento interpretativo e rigetto sia secco che interpretativo – si riflette in modo diverso sulla legge. L'annullamento secco ha ridotto l'oggetto della L.86/24, privandolo delle parti

⁴⁸ Ci sia consentito il rinvio a: *La cura dimagrante della Corte non supera il referendum*, in *Il Sole 24 ore*, 19 Novembre 2024.

⁴⁹ M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 300, l'A. chiarisce che anche nel controllo sul referendum: «la fase di competenza dell'Ufficio centrale è liminare e serve ad accertare se la richiesta sia effettivamente qualificabile come tale e se sia formalmente idonea ad attivare l'ultima fase del procedimento referendario».

⁵⁰ S. BELLOMIA, *Legittimità e ammissibilità del referendum sull'aborto tra Corte costituzionale e Corte di cassazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, 3046 ss., ma anche A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Giuffrè, Milano, 1997, 94 ss.

⁵¹ Si ripercorrono i ragionamenti di: V. CRISAFULLI, *In tema di limiti al referendum*, in *Giur. cost.*, 1978, I, 580; C. MEZZANOTTE, *Procedimento di referendum e innovazioni legislative sopravvenute*, in *Giur. cost.*, 1978, I, 729; G.L. CONTI, *Abrogazione sufficiente e procedimento referendario*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1997, 139 e G. PICCIRILLI, *I quesiti referendari ignorati. Il procedimento legislativo durante la campagna referendaria*, in D. CHINNI e L. PACE (a cura di), *I referendum abrogativo dopo la tornata del 2022*, Tre-Press, Roma, 2024, 60-63.

⁵² C. CHIOLA, *Il «trasferimento» del referendum: lo spunto per una ipotesi ricostruttiva*, in *Giur. cost.*, 1978, I, 717.

⁵³ Cfr. A. FERRARA, *Legislazione sopravvenuta e preclusione della consultazione referendaria: tra doppio grado di giudizio e raddoppio dei giudizi di costituzionalità*, in *Giur. It.*, n. 1/1994, 143 ss.; PIZZOLATO, V. SATTA, *Art. 75*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006, 21-22.

dichiarate incostituzionali; l'annullamento sostitutivo ha usato 'anziché' per sostituire disposizioni incostituzionali con altre compatibili; il rigetto puro e semplice ha dichiarato la validità costituzionale di disposizioni sospettate di essere viziate e, infine, il rigetto interpretativo ha dichiarato la legittimità di disposizioni se interpretate come la Corte stessa suggeriva di fare.

L'effetto di questa pluriarticolazione sull'intera legge è il seguente.

Il dispositivo di annullamento semplice è stato equiparato⁵⁴ all'abrogazione semplice limitatamente alla cessazione dell'efficacia normativa, con la conseguenza di sottrarre (*ex art. 39, L. n.352/70*) dall'oggetto inizialmente coincidente con l'intera legge Calderoli⁵⁵ le parti demolite dalla pronuncia.

Il dispositivo di annullamento sostitutivo ha riscritto le disposizioni illegittime per riallinearle al dettato costituzionale, con effetti analoghi a quelli conseguenti all'abrogazione sopravvenuta accompagnata da nuova disciplina. La Corte Costituzionale (sent. 68/78) ha da tempo offerto una soluzione al caso in esame: se le norme aggiunte dalla Corte modificano sostanzialmente le precedenti, anche queste ultime cadono perché l'interesse dei firmatari è stato già soddisfatto dallo *ius* di matrice giurisprudenziale.

Mentre il dispositivo di rigetto, dichiarando legittime le norme, ha lasciato immutato il quesito referendario totale.

Infine, il dispositivo di rigetto interpretativo ha confermato la validità delle norme accompagnandole però con un suggerimento interpretativo che le sottrae all'illegittimità. Qui siamo davanti a un intervento chirurgico, che indica, principalmente, al legislatore come ricondurre al tessuto costituzionale disposizioni che al momento lo avrebbero lacerato, ma che grazie a quella lettura adeguatrice della Corte sono recuperabili alla legittimità⁵⁶. Questo modo di procedere del Supremo giudice si risolve in una modalità interpretativa della disciplina, che potrà essere osservata dal legislatore (o dall'interprete) futuro, se lo vorrà; in altre parole, l'ermeneutica non ha alcuna forza cogente sul testo normativo, lasciandolo identico con riflessi sull'immutabilità referendaria⁵⁷.

⁵⁴ Corte cost. 22 dicembre 1975, n. 251.

⁵⁵ Cfr.: Ufficio centrale per il referendum presso la Corte Suprema di Cassazione, Ordinanza 14 gennaio 1999, disponibile in: https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/1999.01.14_elez_camera_deputati_parz_rettifica.PDF, con cui l'Ufficio centrale aveva già affrontato un caso analogo a quello in esame, che si caratterizzava, appunto, per l'intervento durante una procedura referendaria di una sentenza di annullamento della Corte cost., 12 gennaio 1995, n. 4. Quest'ultima, demolendo in parte la legge sottoposta al voto popolare (t.u. leggi recanti norme per elezione Camera dei deputati, DPR n. 361/1957 e succ.mod.), aveva ridotto il quesito alla sola parte del testo non toccata dalla dichiarazione di illegittimità.

⁵⁶ E. LAMARQUE, *Il seguito giudiziario alle decisioni della Corte costituzionale*, in E. MALFATTI, R. ROMBOLI, e E. ROSSI, (a cura di) *Il giudizio sulle leggi e la sua diffusione*, Giappichelli, Torino, 2002, 200 ss.

⁵⁷ M. VOLPI, Intervento, al Convegno *L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, La Sapienza, Roma, 14 nov. 2024, disponibile all'indirizzo:

Se si fosse trattato invece di una nuova legge modificativa del contenuto nei suoi termini essenziali, la Corte di cassazione avrebbe dovuto dichiarare cessato il referendum perché celebrarlo sul nuovo testo avrebbe tradito proprio il diritto al voto, che l'estensione del potere della Cassazione intende difendere.

Nel nostro caso la modifica, progettata nel rigetto interpretativo, tende a rovesciare l'impostazione di fondo della Calderoli, cioè aspira a sovvertirne i principi, ma non riesce a farlo perché, a differenza dello *ius superveniens*, indica solo un possibile significato da attribuire a quelle regole, senza essere essa stessa una regola⁵⁸. La tenuità conformativa del rigetto interpretativo trova un argomento confermativo in quell'atteggiamento della Corte costituzionale, che talvolta completa i rigetti interpretativi con l'annullamento in modo da correggere l'atteggiamento omissivo del legislatore alle sue indicazioni⁵⁹.

In sintesi, la disciplina che residua dal rigetto è rimasta immutata nella forma e svincolata nella sostanza dall'interpretazione adeguatrice; pertanto, continuerà a rispondere alla filosofia originaria della L.86 e i firmatari del referendum continueranno a essere titolari del medesimo diritto di opporsi in modo netto e inequivocabile alla divisione della sovranità statale tra le Regioni accorse per prime.

La Cassazione indica tre ragioni⁶⁰ a sostegno della permanenza dell'oggetto e quindi della procedibilità del referendum.

La prima attiene alla natura abrogativa totale della richiesta referendaria, che, avendo a oggetto la legge nella sua unità, si presenterà ancora all'elettore sotto forma di domanda di rifiuto secco e integrale della legge, e non delle sue singole disposizioni, integrità questa, che ha resistito anche al «massiccio effetto demolitorio apportato dalla sentenza».

<https://www.radioradicale.it/scheda/743788/lammissibilita-del-referendum-sullautonomia-differenziata>.

⁵⁸ L. MARIANTONI, *Al di là di accoglimento ed ammissibilità. gli effetti delle (più o meno) nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale sul referendum abrogativo e sulla futura giurisprudenza*, in Riv. 'Gruppo di Pisa', disponibile all'indirizzo: <https://www.gruppodipisa.it>, fasc. spec. 6, 2023, 238-239, il quale osserva che «il legislatore ben potrebbe riproporre una legge già dichiarata incostituzionale [attraverso le sentenze interpretative, n.d.r.] poiché un vero e proprio divieto giuridico, un ostacolo alla entrata in vigore, non sussiste. Chiaramente, in questo caso si esporrebbe al rischio di una nuova pronuncia di incostituzionalità, ma, per l'appunto, non vi sarebbero ostacoli alla entrata in vigore».

⁵⁹ R. BIN, *L'applicazione diretta della Costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a Costituzione della legge*, in *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa. Atti del 21° Convegno annuale, Roma 27-28 ottobre 2006: 50° anniversario della Corte Costituzionale della Repubblica Italiana*, Jovene, Napoli, 2010, 201 ss., spec. par. 3. Anche: M. BELLOCCI, T. GIOVANNETTI, *Il quadro delle tipologie decisorie nelle pronunce della Corte costituzionale*, Quaderno predisposto in occasione dell'incontro di studio con la Corte costituzionale di Ungheria, Palazzo della Consulta, disponibile all'indirizzo: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU%20219_Tipologia_decisioni.pdf, 11 giugno 2010, 10 ss.

⁶⁰ Ufficio centrale per il referendum, *Ordinanza*, cit., p. 32.

La seconda attiene alla necessità, solo politica, che il legislatore intervenga a riscrivere alcune delle sue parti in conformità con la sentenza interpretativa di rigetto; riconoscere questa necessità presuppone la sopravvivenza della legge, perché per integrare occorre che esista un oggetto da completare. La Cassazione ha ricordato in proposito che «la legge n. 86/2024 costituisca pur sempre un sostrato dispositivo bastevole a dare corso, seppure con i necessari interventi parlamentari di adeguamento, al disegno fondamentale ed ai principi ispiratori di attuazione del regionalismo differenziato ex art. 116, co. 3 Cost.».

La terza ragione si ricollega alle parti interpretative della pronuncia, dove la Corte Costituzionale, dichiarando la legittimità costituzionale della L.86, seppure condizionandola alla lettura da lei suggerita, implicitamente presuppone l'esistenza di una norma oggetto della sua interpretazione, «il che di per sé rimarca la permanenza di un nucleo normativo che non solo resta oggi formalmente vigente, ma vi resta convalidato nell'interpretazione adeguatrice che ne è stata data nella sentenza in esame».

In ragione degli interventi demolitori e confermativi della Corte Costituzionale, la Cassazione ha opportunamente integrato il nome identificativo della legge, oggetto del quesito di abrogazione totale, con la dicitura «come risultante a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024», quasi a voler sintetizzare il ragionamento di cui prima.

In sintesi, la richiesta di referendum abrogativo totale è stata dichiarata conforme a legge e quindi continuerà il suo percorso dinanzi alla Corte Costituzionale per il giudizio di ammissibilità.

A opposta conclusione la Cassazione è invece pervenuta rispetto al referendum parziale, che, aveva a oggetto le seguenti disposizioni: gli artt. 1, co. 2, e l'art. 4, co.1 e 2.

Gli articoli 1, co.1, e 4, co.1, sono stati oggetto di accoglimento sostitutivo, la cui forza vincolante ha sostituito l'oggetto originario con uno nuovo, che è andato proprio nella direzione voluta dai firmatari. Invero, la norma scritta dalla Corte coincide con l'esito della consultazione popolare, producendo infatti il medesimo effetto del referendum, se approvato. Quindi, il referendum, essendo parziale, perde questa frazione di oggetto rimanendo in piedi nella sola parte residuale del quesito, quello sull'art. 4, co.2, L.86.

Questa norma invece è stato oggetto di un rigetto interpretativo della Corte Costituzionale, il quale, in base alle considerazioni prima svolte, si è limitato a indicare una modifica auspicabile per le materie non LEP, ma non la ha imposta nei termini di un articolato normativo in sostituzione all'art. 4, co.2, in coerenza con la sua natura di rigetto interpretativo. Su questo specifico punto non possiamo dunque aderire al ragionamento della Cassazione, che equiparando allo *ius superveniens* il rigetto interpretativo conclude che l'intero quesito di

abrogazione parziale diverrebbe privo di oggetto con la conseguente improcedibilità referendaria.

4. Il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale

L'ultimo *step* si risolve nel valutare l'ammissibilità del quesito referendario da parte della Corte Costituzionale⁶¹, che in questo sindacato si dovrà muovere entro i confini disegnati, non in difesa delle sfere di attribuzioni tra i pubblici poteri, come visto prima, ma per contemperare il diritto del popolo a esprimere un giudizio negativo sull'indirizzo politico consegnato in una legge⁶² e la funzione legislativa del Parlamento, titolare esclusivo della decisione normativa sulle sole materie costituzionalmente sensibili. Si tratta appunto dei limiti, creati dall'art. 75, co.2, Cost. e interpretati creativamente dalla Corte Costituzionale, che hanno da un lato assottigliato il diritto di voto dei cittadini, e dall'altro riservato uno spazio non contendibile all'Assemblea rappresentativa, sembrano suggerire un'originaria diffidenza verso la valutazione del popolo sovrano⁶³.

L'esistenza di detti limiti suggerirebbe alla Corte di rispettare la natura inversamente proporzionale del rapporto che corre tra i primi e il diritto di voto, il che imporrebbe al Giudice di astenersi dall'interpretare estensivamente i limiti, che, se dilatati irragionevolmente, restringono di pari misura lo spazio vitale del diritto, rischiando di azzerarlo. Se la Corte si attenesse a questo criterio, che peraltro obbedisce alla natura eccezionale dei limiti, dovrebbe impedire il referendum solo in presenza di una causa ostativa alla sua ammissibilità. Tale impedimento si risolve nella richiesta referendaria *ultra vires*⁶⁴ rispetto alla funzione unidirezionalmente negativa di questa fonte-atto; o in quella riguardante categorie di atti sottratte all'abrogazione referendaria per il principio di gerarchia tra le fonti; o in una domanda avente a oggetto leggi a contenuto costituzionalmente vincolato o costituzionalmente necessarie. I casi suindicati hanno in comune il fatto di coinvolgere 'materie costituzionalmente delicate', meritevoli di essere sottratte alla consultazione popolare, più per quell'originario sfavore verso la democrazia diretta che per ragioni obiettive di tenuta dell'assetto costituzionale. Ed è corretto ripensare i limiti alla consultazione

⁶¹ Sul punto: A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2010, spec. 81 ss.

⁶² Si v. gli interventi di: M. DELLA MORTE e L. RONCHETTI al Convegno, *L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, cit.

⁶³ Diffidenza a lungo promossa in dottrina, C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, ora in *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954, 7 ss. Sul punto anche L. VOLPE, *Potere diretto e potere rappresentativo*, Cacucci, Bari, 1992, spec. 394 ss.

⁶⁴ A. MORRONE, *Il referendum manipolativo: abrogare per decidere*, in *Quad. cost.*, n. 2/2017, 305 ss.; G. BERTI, *Abuso del referendum e tutela della funzione parlamentare*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giuffrè, Milano, 1998, 31 ss.

popolare nel contesto politico e istituzionale di oggi, che vede un marcato indebolimento della capacità rappresentativa delle assemblee elettive, e che può trovare nel voto popolare un elemento di correzione e di riequilibrio, se pure certo non di sostituzione.

Lasciando da parte le future torsioni referendarie, possiamo però sostenere che se il criterio oggettivo del giudizio di ammissibilità è la rigorosa afferenza del referendum a un oggetto costituzionalmente sensibile, tale parametro impone di essere osservato anche nel futuro giudizio di ammissibilità relativo al caso in esame.

Alla luce di quanto detto, ripercorriamo le ragioni dell'inammissibilità di questo referendum abrogativo totale, a nostro avviso difficili da accettare.

L'assenza della matrice unitaria del quesito⁶⁵ non ricorre nella situazione in esame, trattandosi di una causa di inammissibilità riferibile a quesiti aventi ad oggetto una pluralità di norme suscettibili ciascuna di una valutazione diversa da parte dell'elettore. Ne consegue che il voto non sarebbe libero rispetto a quei frammenti normativi, che, se fossero oggetto di quesiti separati, sarebbero valutati in termini opposti a quell'unico giudizio politico che la struttura binaria del quesito consente. L'inscindibilità del quesito eterogeneo, non permettendo soluzioni intermedie tra il rifiuto e l'accettazione integrale della proposta abrogativa, espone l'elettore al pericolo che la sua determinazione a eliminare la legge lo costringa a rifiutare anche disposizioni, che forse avrebbe lasciato in vita, se il quesito non le avesse incluse, con conseguente compressione della sua libertà di scelta.

Questa inammissibilità può tipicamente inficiare un quesito di abrogazione parziale, mentre la stessa disomogeneità non è configurabile nei confronti di una domanda abrogativa totale, che, avendo ad oggetto l'intera legge, risponde *in re ipsa* a una logica omogenea, con ciò facendo salva la genuinità del voto popolare. Anche a ritenere che le valutazioni legali tipiche impediscono l'evoluzione del tessuto normativo, perché ne bloccano l'aderenza alla realtà e quindi vanno rifiutate, l'esistenza di leggi eterogenee nel contenuto dimostra il contrario, cioè la loro disobbedienza a un'unica *intentio*. La L. 86 è un esempio di disciplina che, pur presentando norme procedurali e sostanziali, risponde invece a una filosofia unitaria. Infatti, le sue disposizioni di procedura non sono interpretabili in autonomia dal contenuto, essendo le fasi di un iter che conduce a un unico esito finale: introdurre nell'assetto istituzionale un disegno regione per regione in deroga a quello ordinario. Il ricorso all'interpretazione

⁶⁵ La Corte ha ripetutamente richiesto che il quesito referendario debba «deve incorporare l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo, cioè la puntuale ratio che lo ispira, nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza «una matrice razionalmente unitaria»», Corte cost., 2 febbraio 1991, n. 47 (preceduta dalle sentenze del 7 febbraio 1978, n. 16; 10 febbraio 1981, n. 25 del 1981; e 3 febbraio 1987, n. 29).

sistematica assegna rispettivamente alla Calderoli un significato unitario e alla domanda posta agli elettori una matrice omogenea: volete la divisione dell'Italia con una flessione antisolidale ed eversiva della forma di Stato?

Né l'inammissibilità deriverebbe dall'essere la Calderoli una legge costituzionalmente necessaria⁶⁶. Se lo fosse, dovremmo individuare la norma costituzionale inattuabile in assenza di legge. Ma questa non è la sorte riservata all'art. 116, co. 3 della Costituzione. La prova è nel fatto che il I governo Conte (gialloverde) senza alcuna legge-quadro arrivò a un passo dall'approvazione in Consiglio dei ministri di bozze di intesa predisposte dalla ministra leghista Stefani con alcune regioni. Oggi, voci autorevoli della maggioranza, che sostiene l'autonomia differenziata, affermano che se anche la legge fosse abrogata si potrebbe ugualmente procedere con le intese. E il Ministro Calderoli afferma che il negoziato già avviato con quattro regioni – Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria – non deve affatto fermarsi per la sentenza 192/2024 della Corte costituzionale⁶⁷. Quindi, la legge 86/2024 non crea ferite alla Costituzione, se può rimanere inosservata. Possiamo ancora ricordare che è la stessa legge Calderoli (art. 11) che fa salve le intese già avviate nelle precedenti legislature, lì dove per un minimo di coerenza argomentativa non avrebbe potuto recuperarle. Pertanto, è la legge che nega a se stessa quella qualifica, che poi pretenderebbe di avere.

Ancora la stessa Corte Costituzionale nella sentenza 192 parla di una disciplina facoltativa, che cioè il legislatore non ha il dovere di dettare; quindi, se ha natura facoltativa non può essere al tempo stesso anche essenziale: i due termini sono antitetici.

Infine, manca l'argomento assorbente rispetto a ogni altro: la L.86/2024 non supera la prova contraria che la sottrae alla consultazione popolare. Se la legge fosse indispensabile, il suo venir meno comporterebbe la quiescenza del potere e/o dell'istituto, destinato a rimanere inattivo fino all'intervento del legislatore; quindi, l'organo sarebbe esposto al rischio di una paralisi di funzionamento⁶⁸. Invece, l'art.116 Cost. ha una sua operatività che prescinde dall'intervento successivo di una legge attuativa. Quanto detto non stabilisce un'equivalenza tra una regola utile ai fini della certezza del diritto – cosa che la L. 86 avrebbe potuto essere, se costituzionalmente legittima – e una costituzionalmente necessaria⁶⁹, categoria alla quale la L.86/2024 non appartiene affatto.

⁶⁶ F. PIZZOLATO, V. SATTA, *Art. 75*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 27.

⁶⁷ Calderoli: «La sentenza della Consulta? Ne terremo conto, ma la legge sull'Autonomia regionale va avanti», intervista di C. Zapperi, *Corriere della Sera*, 15 novembre 2024.

⁶⁸ Cfr.: Corte Cost. nn. 27 e 29 /1987.

⁶⁹ A. MORRONE, *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in *Nuove Autonomie*, disponibile all'indirizzo: <https://www.nuoveautonomie.it>, n. speciale 1/2024, 226 ss.

Infine, va esclusa l'inammissibilità del referendum per il collegamento della L.86 alla legge di bilancio del 2023. Il governo dichiara il collegamento per consentire nel corso della sessione di bilancio la trattazione della legge, che diversamente avrebbe dovuto interrompersi. Un *bonus* aggiuntivo è nel porre un ostacolo all'eventuale richiesta di referendum. Ma la Corte ci dice che le parole non bastano⁷⁰, se sganciate da un'effettiva sostanza, su cui peraltro rivendica un sindacato severo, richiedendo una stretta relazione tra le leggi di spesa e le grandezze macroeconomiche, trattandosi di un «legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio» tale da comportare che le norme sostanziali collegate «incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario». Noi qui aggiungiamo che la prova contraria in caso di azzeramento della grandezza economica consiste nel creare un buco di bilancio, cioè una spesa che diventa *ex post* scoperta perché privata dal referendum della sua corrispondente entrata. Ebbene, la Calderoli non è in grado di provocare un tale terremoto, perché afferma di non determinare «nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica»; quindi, il rispetto dell'invarianza finanziaria, almeno quanto al trasferimento delle risorse, nega alla L. 86 proprio quel nesso di funzionalità con il bilancio, che il governo ha inteso strumentalmente.

E se i motivi prima esposti fossero ancora poco convincenti, ricordiamo il criterio che dovrebbe orientare i giudizi di legittimità costituzionale e ammissibilità referendaria: le libertà devono essere protette nella misura massima possibile⁷¹, mentre i loro limiti in quella minima. Diversamente si rischia che la democrazia sia solo mera apparenza.

⁷⁰ Una significativamente esplicativa, senza essere un esempio isolato, seguita infatti, tra le altre, dalla Corte cost. n. 12/2024, è la Corte cost. n. 2/1994, *Considerato in diritto*, punto n. 5.

⁷¹ La teoria si deve a P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, 41. Con variazioni sul tema E. CHELI, *Paolo Barile giurista delle libertà*, in *Oss. sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: <https://www.osservatoriosullefonti.it/>, n. speciale 2021, spec. 15 ss., mentre con specifico riferimento all'istituto referendario si v.: M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 282 ss.: «È osservazione assai comune, peraltro, che l'attività di interpretazione dovrebbe essere guidata almeno dal criterio del favor per il referendum, che dovrebbe indurre – logicamente – ad una lettura restrittiva e rigorosa dei limiti all'istituto», soprattutto quando trattandosi di argini ai diritti politici, “altro non [sono] che un limite al diritto di voto», 283.