

EDITORIALE

A proposito di regionalismo differenziato e referendum abrogativo ...

di

Vincenzo Baldini

1. Tra i tanti temi oggi al centro del dibattito dottrinale una posizione di riguardo ha assunto quello relativo all'ammissibilità del referendum abrogativo sulla legge attuativa del regionalismo differenziato (l.n.86/2024) o su ciò che di essa resta dopo la parziale ma significativa riscrittura ad opera della Corte costituzionale (sent. n. 192/24). L'orientamento prevalente inclina per l'inammissibilità della proposta, motivando tale conclusione con argomentazioni senz'altro di peculiare interesse soprattutto nell'incitare al dibattito sulla questione.

In alcune di esse, tuttavia, l'argomentazione di un'inammissibilità derivante dalla natura costituzionalmente necessaria della l.n. 86/24 è decisamente considerata "meno persuasiva", essenzialmente ancorata ad un precedente giurisprudenziale (la sent. n. 29/87 della stessa Corte costituzionale) dotato di una sua esclusiva specificità -la Corte in seguito ne ha evitato il richiamo- dal punto di vista delle argomentazioni addotte, nella prima parte della decisione, circa la determinazione del fine intrinseco di un referendum elettorale. In tale precedente il giudice sfumava ogni distinzione tra leggi costituzionalmente obbligatorie e leggi a contenuto costituzionalmente necessario, finendo per omologarle secondo un'unica natura.

Di contro, si afferma la possibilità di addivenire alle intese tra lo Stato e le Regioni per la concessione dell'autonomia differenziata "anche senza una legge alle spalle",

“come dimostrerebbero i diversi tentativi di attuazione dell’art. 116 Cost. e soprattutto quelli effettuati sotto il Governo Gentiloni. In quel caso, infatti, proprio allo scopo di risolvere il problema dell’assenza di una legge quadro si operò attraverso la predisposizione di un corpo uniforme di norme generali che vennero inserite come Premessa nelle tre bozze di intesa”¹.

La presunta distinzione tra leggi costituzionalmente obbligatorie e leggi costituzionalmente necessarie, di cui la citata sent. n. 29/87 avrebbe fatto strame, resta comunque un utile punto di partenza per formulare qualche ulteriore riflessione critica sulla natura o meno di legge costituzionalmente necessaria della l.n. 86/24.

2. Al riguardo, non è del tutto inutile ribadire come quello dell’attuazione di norme costituzionali sia, in principio, un problema classico. Ad es., nell’importante relazione tenuta al Convegno degli studiosi di diritto pubblico nel 1928, *Hans Kelsen* non soltanto sottolineò l’importanza che la Costituzione provvedesse a determinare quanto più possibile regole sostanziali (quali, norme di principio, direttive e limiti) sulla cui osservanza il giudice costituzionale avrebbe dovuto esercitare il controllo ma evidenziò nel contempo il ruolo pericoloso che concetti come “valori”, “principi” o “libertà”, in carenza di specifica determinazione, potessero giocare nella sfera della giurisdizione costituzionale². In tempi più recenti, invece, è soprattutto *Konrad Hesse* a rilevare il bisogno che la Costituzione, quale ordinamento fondamentale (*Grundordnung*) dello Stato ordinamento necessiti di una realizzazione, nella forma specifica della concretizzazione, che abbia l’effetto di includere nel procedimento le specificità dei rapporti reali di vita³. In tale contesto ordinamentale, in cui praticamente ogni legge finisce per risultare funzionalmente connessa con qualche precetto di rango costituzionale, l’esigenza di identificare la legge costituzionalmente necessaria quale indefettibile condizione

¹ A. Poggi, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l’attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *Federalismi.it*, n. 1/2025.

² H. Kelsen, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, in *VVDStRL* 5 (1929), p. 53 ss.

³ K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Neudruck der 20. Aufl., Heidelberg, 1999, p. 18 ss.

dell'effettività della previsione costituzionale si rende più manifesta. La carenza di una legge di questo tipo finisce, infatti, per ridondare inevitabilmente in una paralisi della effettiva portata normativa del dettato costituzionale.

Ma l'importanza di tale distinzione tende a ridursi in una prospettiva assiologica un po' diversa, in cui la Costituzione figura quale cornice normativa essenziale del processo di decisione politica (*Rahmensordnung*)⁴. A tale rappresentazione, che contrasta la tendenza ad un eccesso di costituzionalizzazione⁵, sottende una valorizzazione peculiare della consistenza decisionale della legge parlamentare, in ogni caso indipendente dall'attuazione di regole costituzionali. Essa, pertanto, implica di necessità l'intervento del (solo) legislatore rappresentativo al fine di determinare, in generale e con l'efficacia della normativa di livello primario, regole sostanziali e meccanismi procedurali che integrano, caratterizzandola, la regolazione di livello costituzionale relativa alla concessione dell'autonomia differenziata alle Regioni. Non scompare o si dissolve, nella specie, l'importanza della qualificazione della legge costituzionalmente obbligatoria, tale distinzione, tuttavia, tende a sfumare nella generale consapevolezza dell'esistenza, oltre i casi di riserva di legge, di ambiti materiali necessariamente connessi a determinazioni del legislatore rappresentativo.

In tale prospettiva, il problema della legge costituzionalmente necessaria finisce per stemperarsi risolvendosi in quello, meno formale ma più concreto, della possibilità o meno che una siffatta normazione attuativa possa venire a mancare in ragione dell'esito di un pronunciamento popolare diretto come il referendum abrogativo.

3. Va detto in generale: può essere per certi aspetti apprezzabile lo sforzo di circoscrivere la categoria delle leggi costituzionalmente obbligatorie limitandola a quelle sole, di tipo organizzativo, "necessarie per l'esistenza di organi, enti ed istituti che la Costituzione esige ci siano" come anche a quelle "cui singole norme

⁴ E.W. Böckenförde, *Die Methode der Verfassungsinterpretation – Bestandsaufnahme und Kritik* (1976), ora anche in Id., *Staat, Verfassung, Demokratie*, Frankfurt am Main, 1991, p. 53 ss., part. p. 86.

⁵ R. Alexy, *Verfassungsrecht und einfaches Rech – Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit*, in VVDStRL, 61 (2001), Berlin, 2002, p. 14 ss.

costituzionali fanno espresso, specifico ed obbligatorio rinvio, così che la loro mancanza ha per conseguenza l'impossibilità di dare concreta applicazione al precetto costituzionale, di cui sono necessaria integrazione e compimento."⁶ Tale sforzo rivela, in ultima analisi, un *favor* effettivo verso la più estesa praticabilità dell'istituto di democrazia diretta ex art. 75 Cost. giacché un ampliamento a dismisura di tale categoria implicherebbe, di necessità, una corrispettiva limitazione (anche solo parziale) nell'impiego del referendum abrogativo, con la conseguenza di privare il popolo della possibilità di pronunciarsi direttamente contro l'ulteriore prosieguo di efficacia di una determinata disciplina legislativa. Del resto, la pretesa di classificazione come costituzionalmente necessaria od obbligatoria di ogni legge attuativa di regole costituzionali finirebbe per ridondare in una condizione che -con riguardo specifico ai diritti fondamentali- da una certa dottrina è stata, con enfasi, qualificata come transito dalla legittimità di un procedimento misurato alla stregua dei diritti fondamentali alla legittimità procedurale di un diritto fondamentale⁷. Senza dire, poi, che non è remoto il rischio che un eccesso di costituzionalizzazione dell'ordinamento giuridico statale renda nel complesso più complicata, ma anche per questo maggiormente sentita, l'esigenza di identificazione della legge costituzionalmente necessaria. Di contro, l'ancoramento della Costituzione al modello della *Rahmensordnung* dirotterebbe la questione sull'esistenza o meno, nella specie, di condizioni che lasciano ritenere la legge parlamentare come forma irretrattabile e indefettibile della scelta inerenti all'osservanza di norme costituzionali di principio che sottendono la legittimità della concessione dell'autonomia differenziata.

4. Scendendo nel particolare, è appena il caso di dire che il riferimento alla lettera della Costituzione non è di per sé sufficiente -secondo quanto, del resto, già rilevato la dottrina- ai fini della qualificazione delle leggi come costituzionalmente

⁶ V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, VI ed. aggiornata (a cura di Francesco Crisafulli) - II, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1993, p. 120 ss.

⁷ E. Denninger, *Staatliche Hilfe zur Grundrechtsausübung durch Verfahren, Organisation und Finanzierung*, in J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band V, Heidelberg, 2000, p. 291 ss., part. p. 298 (Rdn. 10).

obbligatorie. Tale qualificazione, dunque, può discendere anche dalla considerazione obiettiva dell'esistenza di una necessaria correlazione funzionale tra l'attuazione della previsione costituzionale e le decisioni assunte con la legge parlamentare, così che se queste mancassero o venissero meno per una qualche ragione, l'esito attuativo risulterebbe inevitabilmente frenato o compromesso.

Con riguardo al caso che ci occupa, l'impressione che alla l.n. 86/24 non possa attribuirsi natura di legge costituzionalmente necessaria potrebbe trovare un indiretto riferimento nella stessa considerazione del giudice costituzionale secondo cui la previsione dell'art. 116 c. 3 Cost. non opera alcun rinvio alla legge, per la sua attuazione (sent. n. 192/24, 7.2. del Considerato in diritto). Tanto non funge da impedimento alla volontà del legislatore statale, garante del bene comune e competente in via esclusiva ad assumere le decisioni essenziali per la disciplina anche di materie non ad esso riservate⁸, di "introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore" (sent. n. 52/2016). Rientra, infatti, nel legittimo potere di scelta dello Stato "di approvare una legge generale in materia di autonomia differenziata, allo scopo di guidare gli organi competenti a svolgere il negoziato e di garantire «un più ordinato e coordinato processo di attuazione» dell'art. 116, terzo comma, Cost." (sent. n. 192/24, 7.2. Considerato in diritto). Ciò, in ogni caso, non varrebbe di per sé a giustificare la rubricazione della l.n. 86/24⁹ come costituzionalmente necessaria.

Non sembra, però, senz'altro congruo od opportuno liquidare come improponibile la questione con il semplice rinvio all'argomentazione del giudice costituzionale, nonostante essa sembri indurre ad una risposta negativa. Appare, invece, utile ed interessante analizzare un tale assunto per verificarne i termini di coerenza sul

⁸ E. Denninger, *Ortsbestimmung des Gesetzes* (1993), ora anche in Id., *Recht in globaler Unordnung*, Berlin, 2005, p. 15 ss., part. p. 19.

⁹ A chi scrive risulta poco conferente una distinzione tra leggi costituzionalmente obbligatorie e leggi costituzionalmente necessarie, sull'assunto -piuttosto elementare- che una disciplina legislativa in quanto costituzionalmente obbligatoria è anche costituzionalmente necessaria e viceversa.

piano teoretico-dogmatico, accertando se effettivamente difetti nella l. n. 86/24, ogni attributo idoneo a lasciarla intendere come legge costituzionalmente necessaria.

5. Ad avviso di chi scrive, l'affermazione recata nella sent. 192/24 sembra provare troppo, in ogni caso, essa finisce per dare spazio a questioni ulteriori e di non facile soluzione, quale, ad es., quella riguardante l'astratta praticabilità, in carenza di una disciplina di legge attuativa dell'art. 116 c. 3 Cost., di procedure differenti per addivenire alla stipula delle intese con le varie Regioni che ne facciano richiesta o, ancora, l'esigenza di fissare previamente - eventualmente con atti autoritativi diversi dalla legge - regole essenziali per poi determinare nell'intesa le modalità di finanziamento delle funzioni aggiuntive per le Regioni che abbiano richiesto l'autonomia differenziata. In questa direzione, peraltro, la sentenza in parola offre spunti interessanti ed incoraggianti quando rileva, che in un quadro istituzionale di regionalismo cooperativo -seppure non scevro di elementi competitivi nel rapporto tra Stato e Regioni e tra Regioni- al Parlamento è rimesso "il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale" tutelando le esigenze unitarie "tendenzialmente stabili, che trascendono la dialettica maggioranza-opposizione". Lo svolgimento di "compiti unificanti nei confronti del pluralismo regionale" - precisa ancora in essa la Corte- deve avvenire ad ogni modo con la garanzia della "perequazione finanziaria a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, terzo comma, Cost.)". La dimensione di concorrenza tra regioni e territori non deve assolutamente porre in pregiudizio la solidarietà e l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), i valori della coesione sociale e dell'unità nazionale che valgono a connotare la forma dello Stato e l'effettività del principio democratico.

Nello specifico, l'art. 116 c. 3 Cost., per la concessione dell'autonomia differenziata pone una riserva di legge statale "rinforzata", adottata su iniziativa della Regione interessata e previa consultazione degli enti locali, a maggioranza assoluta delle due Assemblee parlamentari sulla base della stipula di intese tra lo Stato e la Regione interessata. Si tratta, con riguardo a tali aspetti formali, di elementi che

inevitabilmente, seppure non in modo immediato e diretto, hanno a che fare con la tutela, in via procedurale, di diritti fondamentali, non soltanto di natura politica. La garanzia della partecipazione alla fase negoziale di organi di raccordo tra Stato e Regioni (o tra Stato, Regioni ed enti locali), come anche la previsione di principi sostanziali a cui deve informarsi la concessione dell'autonomia differenziata per evitare ogni pregiudizio all'eguaglianza tra i singoli nel godimento dei diritti fondamentali (sussidiarietà, invarianza finanziaria, etc.), così come più in generale la definizione del transito di funzioni dallo Stato alla Regione, ex art. 116 c. 3 Cost. hanno evidentemente un impatto non marginale sulla tutela individuale di diritti e libertà fondamentali. Sembra, da ciò, conseguire l'esigenza di una disciplina legislativa, attuativa della previsione costituzionale, che fissi previamente la cornice normativa entro cui doversi svolgere l'intero processo di conferimento dell'autonomia differenziata, così da garantire profili essenziali e irrinunciabili di tale tutela. In tale disciplina devono trovare espressione, tra l'altro, i paradigmi -di ordine sostanziale e procedurale- che valgono a predeterminare presupposti e condizioni per la tutela di esigenze unitarie e del principio di uguaglianza, scongiurando a monte l'intrapresa di soluzioni differenziate che possano minare l'unità nazionale e con essa il funzionamento della democrazia.

6. La l.n. 86/24 sembra pienamente assolvere a tale esigenza attraverso la previsione di regole procedurali e sostanziali che hanno il fine di orientare il processo di conferimento dell'autonomia differenziata secondo meccanismi e previsioni coordinate con le norme costituzionali di riferimento, in tal modo strutturandolo secondo un quadro di compatibilità costituzionale. In questa condizione assiologica essa si interviene a dare concretizzazione a più generali principi costituzionali e in tale concretizzazione si condensa -come la stessa Corte costituzionale lascia intendere (sent. n. 192/24) decisioni politiche riservate nello specifico alle Assemblee rappresentative. Nella sua funzione ultima di normativa in grado di

concorrere allo sviluppo dei diritti fondamentali si rinviene, dunque, l'essenza specifica dell'attività di concretizzazione svolta dalla l.n. 86/24¹⁰.

7. Potrebbe opporsi, a quanto fin qui detto, che le considerazioni sulla portata attuativa di regole costituzionali della l.n. 86/24 non valgono di per sé a riconoscerne la natura di legge costituzionalmente necessaria perché -come è stato detto- la stipula delle intese potrebbe avvenire anche in carenza di una regolazione legislativa. Eventuali deficienze o illegittimità dei contenuti dell'intesa finirebbero infatti per propagarsi alla legge di conferimento dell'autonomia differenziata ex art. 116 c. 3 Cost. e potrebbero essere rilevati nella forma rituale del sindacato di legittimità costituzionale.

Ad una tale obiezione può tuttavia replicarsi facendo riferimento all'ampio respiro attuativo di regole costituzionali di principio della menzionata legge-quadro in relazione al fine di un'attuazione costituzionalmente conforma del processo di differenziazione regionale che non giunga in fine a porre in pregiudizio l'inviolabile assioma di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.). La l. n. 86/24 definisce in una cornice normativa funzionale un bilanciamento di regole e principi di livello costituzionale¹¹, a presidio della legittimità di tale processo di conferimento. La sua necessità costituzionale si connette, così, tra l'altro, ad un bisogno di certezza giuridica¹² assolto dalla obiettiva determinazione di un generale procedimento di concessione dell'autonomia differenziata. Tale disciplina di legge ordinaria si pone, in definitiva, in una relazione necessaria con la previa garanzia dei valori costituzionali dell'uguaglianza, della coesione sociale e dell'unità nazionale. Per tale via, essa corrisponde anche ad un'istanza di economia dei mezzi di tutela, nella misura in cui la sua osservanza nella stipula dell'intesa e,

¹⁰ In tema di concretizzazione costituzionale, v. tra gli altri (seppure in senso critico) M. Jestaedt, *Grundrechtsentfaltung im Gesetz*, Tübingen, 1999, part. p. 136, che configura la concretizzazione come una forma di attualizzazione della Costituzione che è in grado di creare, in tal modo, norme costituzionali.

¹¹ E. Denninger, *Verfassung und Gesetz* (1986), ora anche in Id., *Der gebändigte Leviathan*, cit., p. 53 ss., part. p. 60 ss.

¹² E. Denninger, *Der Präventions-staat* (1988), cit., p.35 ss. Dello stesso A., sul tema v. anche *Ortsbestimmung des Gesetzes* (1993), cit., p. 16 ss.

poi, nella fase di approvazione della legge rinforzata, può valere a prevenire o limitare i rischi di un contenzioso davanti al giudice costituzionale avente ad oggetto singole leggi "rinforzate".

In sintesi, non sembra peregrino potersi riconoscere alla l. n. 86/24 -se non integralmente, almeno in parte- un contenuto costituzionalmente necessario, anche dopo (o, forse, in conseguenza del..)l'intervento del giudice costituzionale.

8. Ciò non equivale ad escludere senz'altro l'ammissibilità di un referendum abrogativo su tale legge, non recando la legge in questione contenuti costituzionalmente vincolati. Unicamente ritenuta l'inammissibilità di una proposta il cui intento miri all'abrogazione dell'intera legge -con l'obiettivo ultimo presumibile di arginare l'ulteriore svolgimento del processo di differenziazione a livello regionale, incombe sui promotori l'onere di formulazione di un quesito parziale, tale per cui la normativa di risulta consenta, anche senza ulteriori interventi legislativi, un'attuazione normativamente bilanciata dell'art. 116 c. 3 Cost.

9. Nella pratica, va segnalato che la proposta referendaria ha superato il primo step di controllo svolto dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione per accertare che la proposta referendaria sia conforme "alle norme di legge" esclusa la cognizione dell'ammissibilità ex art. 75 Cost. spettante, invece alla Corte costituzionale" (art. 32 c. 2 l.n. 352/70). Tale controllo non sembra estendersi alla verifica di vigenza delle previsioni oggetto del quesito anche se allo stesso Ufficio centrale il successivo art. 39 della l. n. 352/70 riserva la competenza a verificare se "prima della data dello svolgimento del referendum, la legge o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati", in tal caso derivandone per quest'ultimo l'obbligo di dichiarare cessate le operazioni referendarie (salvo il caso di cui alla sent. n. 68/78 della Corte costituzionale).

In questa fase sembra dunque che avrebbe dovuto dichiararsi cessate le disposizioni oggetto del quesito censurate d'incostituzionalità e divenute, in conseguenza, inefficaci o, eventualmente, lo stesso Ufficio avrebbe dovuto provvedere ad una riformulazione del quesito, includendo le previsioni sostitutive definite al netto del pronunciamento del giudice costituzionale¹³.

10. La l.n.86/24 in conclusione appare dotata di contenuti peculiari che non sembrano renderla suscettibile di abrogazione *tout court*. Essa infatti assolve ad un obiettivo specifico e del tutto funzionale alla salvaguardia del processo di differenziazione regionale sancito dall'art. 116 c. 3 Cost., quello cioè di conferire un equilibrio di sistema nel transito di competenze dallo Stato alle Regioni. Tale equilibrio -come si evince dal giudicato costituzionale- è condizione necessaria per lo svolgimento costituzionalmente legittimo del processo di un'autonomia differenziata. Ciò tanto più rileva in quanto "l'attribuzione alle diverse regioni di funzioni pubbliche che implicano prestazioni a favore dei cittadini, con cui si garantiscono i loro diritti civili e sociali, può avere conseguenze diverse sul piano dell'equità e risente del modo diverso di intendere quest'ultima". Può essere, così, da alcuni cittadini intesa come una soluzione più equa in quanto in grado di garantire meglio i diritti fondamentali; di contro, essa può "comportare la crescita, anche accentuata, delle diseguaglianze" in ragione della differente distribuzione sul territorio del reddito complessivo (sent. n. 192/24, Punto 4.2.2. del Considerato in diritto). Quanto detto evidenzia l'impatto nient'affatto marginale che la regolazione ex l. n. 86/24 citata ha sulla tutela dei diritti fondamentali.

L'apprestamento in via previa di una regolazione di base, funzionale all'attuazione equa del processo di differenziazione reca, perciò, un "contenuto normativo irrinunciabile" dell'intero meccanismo di conferimento della maggiore autonomia regionale, che rende tutt'altro che peregrino o inconferente, alla menzionata legge n. 86/24, il riconoscimento di una natura costituzionalmente necessaria. Tale

¹³ G.M.Salerno, *Referendum*, in *E.d.D.*, XXXIX, Milano, 1988, p. 200 ss., part. p. 236, ed ivi (nt. n. 158), il riferimento alla giurisprudenza costituzionale al riguardo.

percezione -a prescindere dalla sussistenza o meno di altre cause di inammissibilità della proposta, che non sono qui oggetto di trattazione¹⁴- rende senz'altro meno accreditabile l'opzione a favore del pronunciamento referendario che, in relazione ad un ambito tematico così complesso e in qualche modo vincolato, dal punto di vista costituzionale, non parrebbe mostrarsi come una adeguata espressione della sovranità popolare.

¹⁴ Sul punto, si rinvia ancora ad A. Poggi, *Il referendum sul regionalismo differenziato*, cit..