
AUTONOMIA REGIONALE DIFFERENZIATA: CRITICITA' ED OPPORTUNITA' DEL REFERENDUM ABROGATIVO DI CIO' CHE RESTA DELLA LEGGE CALDEROLI

di Ernesto Mancini, 8 dicembre 2024

Ed ora cosa succede dopo che la Corte Costituzionale con sentenza n. 192 del 14 novembre 2024 ha dichiarato illegittime e perciò cancellato molte norme della legge Calderoli sull'autonomia regionale differenziata?

La stragrande maggioranza dei costituzionalisti parlano di avvenuta **demonizzazione della legge** nelle sue norme più significative al punto che ora si discute se ancora sia ammissibile svolgere il referendum per la sua abrogazione totale posto che la legge, nel suo impianto originario e nei suoi principi ispiratori, non esiste più. Sul punto si può osservare quanto segue.



1) L'iter per i giudizi di legittimità e ammissibilità del referendum.

Saranno la Corte di Cassazione e la Corte Costituzionale a decidere sul referendum, sia pure con due distinti ruoli: alla prima spetta un giudizio di legittimità, alla seconda un giudizio di ammissibilità. Vediamo in che senso.

1.1) Corte di Cassazione: giudizio di legittimità

Secondo l'art. 32 della legge n. 352 del 25.7.1970 che detta la disciplina dei referendum, la Corte di Cassazione, dopo avere accertato con propria ordinanza che le firme per la richiesta di referendum sono regolari per numero e conformità e dopo avere stabilito, sentiti i promotori, la denominazione

del referendum da riprodurre nelle schede di votazione, trasmette il tutto alla Corte Costituzionale per il giudizio di ammissibilità. Infatti, una richiesta di referendum potrebbe essere **legittima** sotto il profilo degli adempimenti di legge (regolarità di almeno 500 mila firme, presentazione entro i termini di legge della richiesta, ecc.) ma la sua **ammissibilità**, cioè il fatto che il referendum possa svolgersi, è affidata alla Corte Costituzionale.

L'ordinanza della Cassazione sulla legittimità del referendum dovrà essere trasmessa al Presidente della Corte Costituzionale entro il prossimo **15 dicembre** c.a. e cioè nei prossimi giorni. Non vi sono dubbi che ciò avverrà.

1.2) Corte Costituzionale: giudizio di ammissibilità



Il Presidente della Corte Costituzionale, ricevuta l'ordinanza della Corte di Cassazione, fissa entro il **20 gennaio** l'udienza per la deliberazione sulla ammissibilità nominando, tra i giudici costituzionali, un relatore. La sentenza che ammette o rigetta l'ammissibilità del referendum deve essere pubblicata entro il **10 febbraio** successivo e deve essere formalmente trasmessa al Presidente della Repubblica,

ai Presidenti delle due Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed all'Ufficio Centrale della Cassazione per il referendum. Si tratta di termini massimi sicché il procedimento può concludersi anche prima.

1.3) indizione del referendum con decreto Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri

Ricevuta la sentenza di ammissibilità pronunciata dalla Corte Costituzionale il Presidente della Repubblica indice il referendum sulla base di una **deliberazione ad hoc adottata dal Consiglio dei Ministri**. Da notare che la data del referendum deve essere fissata in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno.

2) Le insidie per l'abrogazione totale della legge Calderoli

2.1) Il quorum per la validità del referendum abrogativo

Come è noto il quorum per la validità del referendum è costituito dalla metà più uno degli italiani aventi diritto al voto cioè iscritti formalmente nelle liste elettorali. Al riguardo va notato:

- che tale numero al momento può quantificarsi in **25.607.175** cioè la metà più uno di 51.214.348 (tali erano gli aventi diritto al voto alle recenti elezioni europee del 9 giugno 24 -vedi su Eligendo – Ministero Interno);
- che alle recenti elezioni europee hanno votato solo il 48,31 % degli aventi diritto al voto e cioè **24.741.651** (ancora su Eligendo – Min. Interno);
- che **ulteriori difficoltà** per il quorum sono rappresentate dal fatto che si vota nel solo giorno di domenica mentre alle recenti elezioni europee si è votato dalle 14 alle 22 del sabato e alla domenica;
- che tra gli aventi diritto al voto per il referendum sono compresi anche gli **italiani residenti all'estero** (Aire) come specifica il Ministero dell'Interno sul proprio sito istituzionale. Al 1° gennaio 2023: erano iscritti all'AIRE circa 5.933.418 italiani;
- che il referendum possa essere considerato come uno **scontro Nord-Sud** anziché una battaglia per l'unità d'Italia contro ogni frammentazione;

È dunque di tutta evidenza che la battaglia dei referendari per il quorum sarà **durissima** atteso il diffuso astensionismo dalle urne degli italiani. Peraltro, all'astensionismo ormai **consolidato** si aggiungerà sicuramente l'astensionismo **indotto** dai partiti di governo che spingono per l'autonomia differenziata (Lega soprattutto ma anche gli altri, almeno esteriormente, stante il noto *pactum sceleris* sulle riforme programmate: autonomia differenziata, premierato, separazione carriere magistrati).

E tutto ciò sarà ancora più difficile se si dovesse votare in una **domenica di giugno** poichè moltissimi cittadini fissano per giugno le loro vacanze stanti i prezzi di soggiorno minori rispetto a luglio ed agosto. Il Comitato Referendario dovrà perciò rivendicare dal Governo una data giusta e non pregiudizievole.

Gioca invece a favore del quorum la circostanza che si voterà anche per altri referendum abrogativi di norme ingiuste (tra gli altri il referendum sulla cittadinanza, i quattro referendum Cgil sul lavoro – reintegro, licenziamenti, lavoro a termine, precarietà negli appalti).



2.2) sul giudizio di ammissibilità

Come si è detto il giudizio sull'ammissibilità del referendum è affidato alla Corte Costituzionale e ciò dà tutte le garanzie ai promotori per una decisione giusta ed equilibrata.

Il problema che la Corte dovrà risolvere è se possa svolgersi un referendum abrogativo su una legge che nel frattempo è stata, nelle parti più importanti, dichiarata illegittima e pertanto, nelle stesse parti, non più in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Beninteso non si tratta solo di **caducazione** di norme per illegittimità costituzionale ma anche di **correzione** di norme che in alcuni casi è ancora più penetrante. Infatti, stante il *dictum* della Corte, è già subentrato nell'ordinamento ed è perciò perfettamente vigente **il principio per cui non possono trasferirsi alle regioni intere materie ma solo singole funzioni in relazione a specifiche esigenze, peraltro debitamente motivate e giustificate da una situazione peculiare della Regione e perciò da una situazione non comune alle altre**. Con il contestuale obbligo che si applichi **il principio di sussidiarietà** che impone di svolgere la funzione al livello più adeguato. Tale livello, come ha insegnato la Corte, non è necessariamente quello regionale ma può essere quello statale e perfino europeo secondo il principio di efficienza, vincolanti direttive europee, ecc.ecc. Il tutto sulla base del **“bene comune”** e non certo del mero trasferimento di poteri per fini competitivi ed egoistici contrari ai principi costituzionali di cui agli artt. 3,5 e 7 Costituzione: solidarietà, uguaglianza, unità ed indivisibilità della Repubblica.

Sulla base del tassativo criterio così indicato dalla Corte non si vede come, ad esempio, nella sanità pubblica possano attribuirsi funzioni in via esclusiva (assistenza ospedaliera, medicina di base, specialistica, igiene pubblica,

sistema di accreditamento sanità privata, ecc. ecc.) che **non hanno** la caratteristica di unicità e peculiarità delle singole regioni richiedenti bensì sono comuni a tutte. Per il trasferimento di istruzione, commercio estero, professioni, ambiente, energia, trasporti ed altro, la Corte ha già detto che di ulteriore devoluzione non se ne parla nemmeno (sia pure in modo più elegante rispetto a questo mio dire). Tutto ciò a tacer di molto altro che qui, per brevità non riportiamo avendone già trattato in recenti scritti (vedi su www.dirittoepersona.it).

Ora va detto che sul tema dell'ammissibilità sembra prevalere da parte della dottrina costituzionale la tesi per cui, rimanendo comunque formalmente in piedi la legge sia pure assai rimaneggiata, il referendum è ammissibile. Sul punto si vedano i recentissimi interventi dei costituzionalisti De Minico, De Fiores, Iannello, Villone al Convegno sul Referendum (Napoli – 5 dicembre u.s. Istituto Studi Filosofici con registrazione audio-video di Radio Radicale <https://www.radioradicale.it/scheda/745705/lammissibilita-del-referendum-sullautonomia-differenziata-dopo-i-rilievi-della->).

Per altra dottrina costituzionalista ugualmente autorevole (Ceccanti) ““sembrerebbe impossibile negare che siano cambiati i “principi ispiratori” e “i contenuti normativi essenziali” che sono le due condizioni che la Corte costituzionale nella sentenza 68/1978 riteneva necessari per considerare quesiti referendari superati, esauriti e quindi non più proponibili al voto degli elettori””.

Sarà il Giudice delle Leggi a decidere con sentenza non impugnabile.

2.3 Sulla inammissibilità del referendum per altre possibili cause

Si potrebbe mettere nel conto che nelle more della indizione del referendum il Governo approvi un decreto-legge (Calderoli bis) che modifichi ed integri ciò che è rimasto della legge n.86/2024 rendendola perciò superata e quindi non più soggetta a referendum. Ci sono precedenti al riguardo: referendum sulla procreazione assistita (2005); referendum sulla legge elettorale (2009); referendum sulle concessioni per l'estrazione di idrocarburi in mare (2016).



Nel caso dell'autonomia differenziata l'improvvido legislatore non potrebbe derogare ai principi sanciti dalla Consulta (come quello che nega la trasferibilità della materia e limita le funzioni a pochi e rarissimi casi) salvo a creare un conflitto istituzionale gravissimo che gli si ritorcerebbe contro. Queste eventuali nuove norme, sarebbero

infatti clamorosamente in contrasto con la sentenza del novembre scorso e tornerebbero alla cognizione della Corte Costituzionale previo ricorso delle regioni interessate per un'ulteriore dichiarazione di illegittimità.

Dalla parte opposta i promotori referendari, nella difficile prospettiva di raggiungere il quorum (oltre 25 milioni di elettori) stante il diffuso e radicato astensionismo, potrebbero rinunciare al referendum avendo già ampiamente conseguito una netta vittoria sotto il profilo giuridico stante l'abbattimento della legge nelle sue parti essenziali. Sul punto la dottrina è divisa: c'è chi ritiene che la rinuncia non sia possibile e chi all'opposto la ritiene possibile purché avvenga prima della indizione. Va da sé che il referendum con esito abrogativo più che una **vittoria legale** ormai già conseguita nella sede suprema della Corte Costituzionale, rappresenterebbe una **vittoria politica** affinché nessuno più ci provi a fare leggi così obbrobriose, palesemente incostituzionali e comunque spaccaitalia.

Ed una vittoria politica, dopo anni di bocconi amari per l'insipienza e l'incoscienza dei Governi Gentiloni e Conti che hanno sottoscritto le prime intese Stato/Regione, la prepotenza di Calderoli & co. dell'attuale maggioranza che se ne sono infischiate delle censure mosse dalla gran parte degli attori istituzionali, culturali, accademici e perfino ecclesiastici, **è troppo importante per rinunciarvi.**