amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2024

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Tanto rumore per nulla? E se il referendum sulla legge in tema di autonomia differenziata (n.86 del 2014) fosse costituzionalmente illegittimo?

di Fabrizio Giulimondi

(Preside del Collegio di scienze giuridiche di Lublino della Nicolaus Copernicus Superior School di Varsavia)

Sommario

1. Overture – 2. Autonomia differenziata – 3. Antecedenti ordinamentali- 4. Funzione legge 86/2024- 5. Ripercussioni ordinamentali- 6. Riflessioni dubitative sul referendum – 7. Conclusioni

Abstract

The reform of Title V implemented by Constitutional Law 3/2001 has, among other things, introduced the so-called "differentiated autonomy" with the radical amendment of Article 116 of the Constitution. After years of procedural "experiments" that have seen many Regions (including, primarily, Lombardy, Veneto and Emilia-Romagna) request the activation of Article 116, paragraph 3, of the Constitution, Parliament has recently approved Law 86/2024 regulating in detail the procedure that Regions with ordinary statutes must follow to obtain additional competences (all those with concurrent legislative power and some of those with exclusive legislative power of the State). The political and institutional debate that arose following the approval of the law is leading to the request for its repeal by referendum, promoted through the collection of signatures and at the instigation of five Regions. This publication first carefully analyses what differentiated autonomy is, why the promulgation of law 86/2024 was reached and, finally, what the repercussions are on the dual regional system, comparing the Italian one with the Spanish one, and then addresses the issue of the probable constitutional illegitimacy of the possible abrogative referendum of the law in question..

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

1. Overture.

Il diritto è certo (o tale dovrebbe essere), la politica girovaga ed in eterna contraddizione con se stessa.

Materia del contendere: la legge 26 giugno 2024, n. 86[1] (legge c.d. Calderoli), recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

I partiti di opposizione e le Regioni - a statuto ordinario e speciale[2] - guidate dagli stessi, sono mobilitati (i primi) per la raccolta di 500,000 firme (numero, invero, già superato) per la celebrazione del referendum abrogativo della cennata legge e (le seconde) per la richiesta di detta indizione[3].

L'obiettivo della presente ricerca è verificare se questo eventuale referendum sia costituzionalmente legittimo oppure sia ascrivibile, seppur in via implicita, nell'ambito di applicazione dell'art. 75, comma 2, Cost. e, pertanto, fra le ipotesi di sua esclusione. Per approdare nel modo più rigoroso possibile a questa verifica occorre analizzare i seguenti quattro passaggi.

Il primo: cosa sia l'autonomia differenziata, introdotta nel 2001 in Costituzione.

Il secondo: quali antecedenti ordinamentali abbiano condotto alla legge sulla autonomia differenziata.

Il terzo: quali ripercussioni ordinamentali comporti tale novella.

Il quarto, e centrale: se il referendum abrogativo della normativa in esame sia costituzionalmente legittimo.

2. Autonomia differenziata.

---

[1] Pubbl. in GURI, s. g., n.150 del 28.06.2024, entrata in vigore il 13.07.2024.

[2] Le Regioni a statuto speciale non sono in nulla coinvolte dalla legge 86/2024, bensì sono interessate dai cambiamenti introdotti dalla riforma del Titolo V della Costituzione, in forza dell'art. 10 l. cost. n. 3 del 18.10.2001 ("*Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*"), norma che consente alle Regioni a statuto speciale di chiedere la fruizione delle modifiche – se migliorative- introdotte dalla citata legge costituzionale, in particolar modo, dell'art. 116, comma 3, Cost, così come introdotto dall'art. 2 l.cost.3/2001, qualora compatibile con i propri statuti regionali.

[3] Segnatamente Campania, Puglia, Sardegna, Toscana e Emilia-Romagna, ai sensi dell'art. 75, comma 1, Cost, stanno collaborando per la richiesta congiunta del referendum: Il Consiglio campano, nella seduta dell'8.07.2024, ha approvato due delibere (n. 1 e n. 2 del 2024) riguardanti rispettivamente una richiesta di referendum per l'abrogazione totale e una per l'abrogazione parziale della legge 86/2024; i Consigli regionali delle altre quattro Regioni hanno approvato richieste analoghe: l'Emilia-Romagna le deliberazioni n. 185 e 186 del 10.07.2024, pubbl. in BUR n. 234 del 15.07.2024; la Toscana le deliberazioni n. 48 e n. 49 del 16.07.2024, pubbl. in BUR n. 37 del 22.07.2024; la Sardegna le mozioni n. 7 e n. 8, approvate nella seduta del 17.07.2024; la Puglia le deliberazioni n. 127 e 128 del 23.07.2024 (non ancora pubblicate); altresì, Campania, Puglia, Sardegna e Toscana hanno presentato in aggiunta ricorso alla Corte per conflitto di attribuzioni, a mente dell'art. 127, comma 2, Cost., sempre avente ad oggetto la legge 86/2014: Campania, D.g.r. n. 403 del 25.07.2024; Toscana, D.g.r. n. 923 del 29.07.2024; Puglia, D.g.r. n.1121 del 5.08.2024; Sardegna, D.g.r. del 21.08.2024 (cfr. Camera dep., Doc.parl., Autonomie territoriali e finanza locale, *Le Regioni e l'autonomia differenziata*, 29.08.2024, in "https://temi.camera.it/leg19/temi/19_tl18_regioni_e_finanza_regionale.html".

ISSN 2036-7821

La legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ha modificato, riformulato ed integrato il Titolo V della Costituzione, legge costituzionale entrata in vigore dopo lo svolgimento del referendum confermativo del 7 ottobre 2001 che validò quanto stabilito dal Parlamento (maggioranza centro-sinistra; Governo Amato 25 aprile 2000 - 11 giugno 2001) con il 64,2% di voti favorevoli e il 35,8% contrari.

L'art. 2, l. cost. 3/2001, ha operato una sostituzione dell'art. 116 Cost. – costituito originariamente da un solo comma che riconosceva la qualifica di Regioni a statuto speciale alla Sicilia, alla Sardegna, alla Valle d'Aosta, al Trentino-Alto Adige e al Friuli-Venezia Giulia – con un testo composto da tre commi, di cui il terzo ha introdotto la c.d. autonomia differenziata: "*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*".

La disposizione è volta a dare la possibilità alle Regioni a statuto ordinario di poter legiferare e gestire in chiave amministrativa e finanziaria materie rientranti fra quelle a potestà legislativa concorrente, di cui all'art. 117, comma 3, Cost., e quelle afferenti alla organizzazione della giustizia di pace (art. 117, comma 2, lett. l, Cost.), alla istruzione (art. 117, comma 2, lett. n, Cost.) e alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.).

Nel primo caso (art. 117, comma 3, Cost) la Regione potrà legiferare ed amministrare in via esclusiva su materie di potestà legislativa concorrente Stato-Regione.

Nelle ipotesi di cui art. 117, comma 2, lett. l), limitatamente alla organizzazione della giustizia di pace, e lett. n) ed s), la potestà legislativa esclusiva passa da quella dello Stato a quella della Regione.

La Regione che chiede la c.d. autonomia differenziata, laddove la riceva, vede accresciute in modo considerevole le proprie competenze.

La Regione, pertanto, deve "dimostrare" di essere in grado di poter supportare questo ingigantimento di carico di lavoro, in termini di efficienza, risorse umane, strutture, esperienza, *know how*, capacità gestionale, organizzativa, finanziaria ed amministrativa, qualità della classe dirigente, nel rispetto dei principi costituzionali (ex art. 118 Cost) di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, e unionali di sussidiarietà e proporzionalità (ex art. 5, par.3, TUE e protocollo n. 2). Il problema non riguarda certamente l'incremento del numero di leggi che il Consiglio regionale dovrà approvare, ma il ragguardevole aumento delle materie di propria competenza

ISSN 2036-7821

(venti[4] appartenenti alla potestà legislativa concorrente ex art 117, comma 3, Cost; tre ascrivibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, comma 2, lett. l) limitatamente alla organizzazione della giustizia di pace, lett. n) e lett. s), Cost.).

L'art. 116, comma 3, Cost. non regola partitamente la procedura che origina dalla volontà della Regione di vedersi attribuite alcune ulteriori responsabilità, terminando con la loro effettiva assegnazione, ma dispone soltanto alcune prescrizioni di ampio respiro sui momenti fondamentali del procedimento:

1) *"iniziativa della Regione interessata"*: come?
2) *"sentiti gli enti locali"*: come?
3) *"con legge dello Stato, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di una intesa fra lo Stato e la Regione interessata"*: il Parlamento è vincolato a fare propria l'intesa? Può emendarla? Può non approvarla? Che natura ha l'intesa? È simile allo strumento previsto dall'art. 8, comma 3, Cost. per le confessioni religiose acattoliche, oppure è altra cosa? Il disegno di legge è presentato dal Governo o dalla Regione interessata o da entrambi?

Questo vuoto di disciplina di una specifica procedura che chiarisca le puntuali modalità affinché una Regione ottenga maggiori competenze (concorrenti e/o afferenti alla potestà esclusiva dello Stato) è stato riempito dalle dinamiche ordinamentali realizzatisi in questi ultimi anni.

3. Antecedenti ordinamentali.

Le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna[5] hanno fatto da nave scuola in merito all'applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

---

[4] Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; Governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

[5] Per un *excursus* articolato e *funditus* sulle questioni sul tappeto riguardanti la volontà rafforzativa della propria autonomia normativa, amministrativa, gestionale, organizzativa e finanziaria, da parte di alcune Regioni, cfr. C.Tubertini, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?"*, in AA.VV., "Secessionismi. Autonomismi. Federalismi. Frammenti di una rosa olografica, Contributi alle Giornate di studio, Università G.D'Annunzio, Chieti/Pescara, 28.02.-2.03.2018", G.Bellomo, M.Ferrara, F.Masci, M.Salerno (cur.), in "Federalismi", 2018, 7, pp. 318-335; D.Girotto, *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, *ibidem*, pp. 336-350; E.Catelani, *La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali. I rischi della differenziazione*, *ibidem*, pp. 29-52.

ISSN 2036-7821

La prima già aveva provato ad ottenere più spazi di autonomia anche se il vero tentativo è stato compiuto a seguito della introduzione della autonomia differenziata con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001.
Il 3 aprile 2007[6] il Consiglio regionale della Lombardia approva una risoluzione che impegna il Presidente della Giunta regionale ad avviare un confronto con il Governo in questa direzione.
L'iniziativa lombarda per una maggiore autonomia, dopo una lunga interruzione dovuta alle criticità incontrate nel confronto con il livello nazionale, si riavvia nel 2013, sfociando nel 2015 nell'approvazione di quattro Deliberazioni del Consiglio Regionale[7], di cui quella numerata 638 è espressamente finalizzata alla promozione del referendum consultivo per "sondare" la comunità lombarda sulla volontà delle Istituzioni regionali di ottenere maggiore autonomia.
Il 24 luglio 2017 il Presidente della Giunta della Lombardia firma il Decreto n. 745[8] di indizione del referendum che si svolgerà il 22 ottobre 2017, insieme a quello veneto.
Anche il Veneto ha vissuto una stagione travagliata nel tentativo di ricevere maggiori competenze da dover gestire in sede normativa, amministrativa e gestionale.
Con la risoluzione n. 44, presentata il 5 ottobre 2012 e approvata in data 28 novembre 2012, il Consiglio regionale del Veneto, in forza della deliberazione n. 145, ha incaricato il Presidente della Giunta e del Consiglio regionale di avviare urgentemente le relazioni con le Istituzioni della UE e dell'Onu per garantire una consultazione referendaria "*al fine di accertare la volontà del popolo veneto in ordine alla propria autodeterminazione sino alla dichiarazione di indipendenza*"[9].
Successivamente, l'Assemblea veneta ha approvato due leggi regionali: la l.reg. 19 giugno 2014, n. 15 ("Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto")[10] e la l.reg. 19 giugno 2014, n. 16 ("Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto")[11]. Impugnate entrambe, sono state oggetto della decisione della Consulta n.

---

[6] Regione Lombardia, D.c.r. 3.04.2007, n. VIII/367, "*Risoluzione concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost*.", pubbl. in BUR, s.o., n. 17 del 23.07.2007.

[7] Regione Lombardia, D.c.r. 17.02.2015, nn. 635/636/637/638, rispettivamente "*Ordine del giorno concernente la realizzazione del referendum consultivo con modalità elettroniche di voto*"; "*Ordine del giorno concernente l'avvio del confronto con il Governo per definire l'intesa per ottenere ulteriori forme e condizioni di autonomia e individuazione delle materie oggetto del confronto*"; "*Ordine del giorno concernente le materie oggetto dell'intesa tra lo Stato e Regione Lombardia*" e "*Indizione di referendum consultivo concernente l'iniziativa per l'attribuzione a Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*", pubbl. in BUR, s.o., n. 9 del 24 .02.2015.

[8] Pubbl. in Regione Lombardia, BUR, s.o., n. 30 del 27.07.2017.

[9] V.https://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?artid=28554&dpath=document&dfile=19012015175402.pdf&content=ITALIA%2BVENETO%2B1%2E1%2Brisoluzione%2B44%2Bdel%2B2012%2Bconsiglio%2Bregionale%2Bveneto%2Bindipendenza%2B%2D%2Bregioni%2B%2D%2Bdocumentazione%2B%2D%2B.

[10] Pubbl. in Regione Veneto, BUR, s.o., n. 62 del 24 giugno 2014.

[11] Pubbl.in Regione Veneto, BUR, s.o., n. 62 del 24 giugno 2014.

ISSN 2036-7821

118/2015[12] che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la seconda normativa e quattro quesiti su cinque della prima. Il primo quesito[13] della legge 15 del 2014 è stato ammesso dalla Consulta – consentendo così il voto consultivo referendario del 22 ottobre 2017 – poiché esso, riproducendo il testo dell'art. 116, comma 3, Cost., deve essere interpretato nel senso che le "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*" si possono applicare solo alle materie previste dallo stesso art. 116, comma 3, Cost. Il referendum, di conseguenza, non viola alcuna disposizione neanche dal punto di vista procedurale, in quanto viene a collocarsi "*in una fase anteriore ed esterna*" rispetto all'iter ivi previsto, che potrà svolgersi inalterato dopo la sua celebrazione. Quest'ultima è avvenuta – come poc'anzi detto -, insieme al referendum lombardo, il 22 ottobre 2017, convocato dal Presidente della Giunta veneta con decreto del 24 aprile 2017, n. 50[14].

A seguito della favorevole conclusione dei due referendum lombardo-veneti[15], il Governo si è adoperato per elaborare un testo condiviso, istituendo un tavolo per addivenire ad una intesa fra esso stesso e i rappresentanti delle Regioni coinvolte, che nel frattempo erano divenute tre, aggiungendosi l'Emilia-Romagna, Regione che ha seguito un percorso diverso, particolarmente articolato ma privo della fase referendaria.

L'Assemblea dell'Emilia-Romagna ha approvato la Risoluzione n. 5321 del 3 ottobre 2017,[16], che impegnava la Giunta a prendere iniziative per la stipula di un accordo con il Governo volto ad ottenere da quest'ultimo maggiori competenze entro il perimetro delimitato dal terzo comma dell'art. 116, Cost; la volontà di maggiore autonomia è stata confermata e rafforzata con la Risoluzione assembleare n. 5600 del 14 novembre 2017[17]. Il Presidente della Giunta regionale emiliano-romagnola ed il Presidente del Consiglio hanno sottoscritto una Dichiarazione di intenti il 18 ottobre 2017[18] in preparazione dell'avvio del negoziato avvenuto il 9 novembre 2017.

---

[12] Corte cost., sent., n. 115 del 29.4.2015-25.6.2015, Criscuolo (Pres.), Cartabia (est), pubbl. in GURI, s.spec., n. 150 del 1.7.2015.

[13] "*Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*?" (ex. art.2, comma 1, n.1), l.reg. 15/2014, V. nt.10).

[14] Pubbl. in Regione Veneto, BUR, s.o., n. 52 del 26 maggio 2017.

[15] Veneto: favorevoli 97,6%, contrari 1,9%; Lombardia: favorevoli 95,29%, contrari 3,95%.

[16] "*Risoluzione per l'avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo per il conseguimento di 'ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia' ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione*", pubbl. in Regione Emilia-Romagna, BUR, s.o., n.279 del 18.10.2017.

[17] "*Risoluzione per impegnare la Giunta a proseguire, anche alla luce del lavoro avviato con la Regione Lombardia, nel percorso di individuazione degli oggetti di differenziazione ai sensi dell'art. 116 Cost., a definire, mediante un confronto nelle Commissioni assembleari, eventuali ulteriori competenze, nonché a rassegnare all'Assemblea, con cadenze periodiche, gli esiti del negoziato con il Governo, ottenendo il mandato definitivo dall'Assemblea prima della sottoscrizione finale*", pubbl. in Regione Emilia-Romagna, BUR, s.o., n. 320 del 29.11.2017.

[18] V. https://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato9104456.pdf.

ISSN 2036-7821

Gli accordi fra le tre Regioni ed il Governo sono stati firmati in data 28 febbraio 2018[19], non portando però ad alcunché poiché la XVII legislatura era al suo tramonto[20].

È opportuno sottolineare che anche altre Regioni a statuto ordinario (ricordando che quelle a statuto speciale non sono coinvolte dalla legge 86/2024) hanno compiuto iniziative – ognuna con modalità l'una diversa dall'altra - volte ad "attivare" l'art. 116, comma 3, Cost., anche se sono rimaste ad una forma embrionale.

Come riporta un dossier del febbraio 2019[21] del servizio studi del Senato, sette Regioni (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria) «*hanno formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*»; mentre altre tre Regioni (Basilicata, Calabria e Puglia) hanno «*assunto iniziative preliminari (consistenti nell'approvazione di atti di indirizzo) senza tuttavia giungere ad una formale approvazione di un mandato*».

Entrata in vigore la legge 86/2024, anche Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria hanno avviato interlocuzioni al riguardo[22].

Soffermiamoci ancora sul periodo antecedente alla ideazione, approvazione e pubblicazione della normativa in parola.

Alla luce delle vicende che hanno riguardato la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna, ma anche le altre Regioni menzionate nel dossier parlamentare, appare evidente che ogni Regione ha interpretato in modo autonomo il percorso più efficace per usufruire dell'art. 116, terzo comma, Cost. Come già messo in luce, questa disposizione, come altri dettami costituzionali, detta per grandi linee i passaggi che debbono essere rispettati per addivenire al risultato proposto dal Legislatore, abbisognando di una o più leggi ordinarie per specificare i dettagli delle procedure e delle regole cui ottemperare.

---

[19] V. https://www.affariregionali.it/comunicazione/notizie/2018/giugno/autonomia-differenziata-accordi-preliminari-con-le-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto.

[20] Il neo nominato Presidente del Consiglio, prof. Giuseppe Conte, durante il suo discorso programmatico tenuto il 5.06.2018 dinnanzi al Senato della Repubblica in sede di conferimento della fiducia, si è espresso a favore di "*negoziati tra Stato e Regioni*", precisando che sarà fatto "*di tutto per assecondare e non ostacolare questi processi in atto e la possibilità per alcune regioni di conseguire un regime di maggiore autonomia, tanto più che questi percorsi hanno una base di legittimazione in istituti di democrazia diretta*", in https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=18&id=1067706&part=doc_dc-ressten_rs.

[21] Senato della Repubblica, Servizio studi, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, dossier, febbraio 2019, n.104, in "https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01103442.pdf#page=7".

[22] Come emerso durante l'informativa del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, sen. Roberto Calderoli, durante il Consiglio dei ministri del 26.7.2024, concernente l'attuazione della legge n. 86 del 2024 in tema di autonomia differenziata, in "https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-90/26307".

ISSN 2036-7821

4. Funzione legge 86/2024.

La legge 86/2024 adempie a questa funzione: individuare organi, tempistiche, pareri e atti endoprocedimentali, obblighi preliminari da seguire, direttive da rispettare per giungere al lido indicato dal disposto costituzionale: l'attribuzione di nuove competenze all'interno di un determinato perimetro costituzionale.

L'art. 2 ("Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione")[23] e l'art. 3[24] ("Delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione

[23] Art. 2 ("Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione"), l. 86/2024: "1. L'atto di iniziativa relativo alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è deliberato dalla Regione, sentiti gli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria. L'atto è trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie che, acquisita entro sessanta giorni la valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia e delle finanze, anche ai fini dell'individuazione delle necessarie risorse finanziarie da assegnare ai sensi dell'articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42, avvia il negoziato con la Regione richiedente ai fini dell'approvazione dell'intesa di cui al presente articolo. Decorso il predetto termine, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie avvia comunque il negoziato che, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia. Ai fini dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie tiene conto del quadro finanziario della Regione. Prima dell'avvio del negoziato il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie da lui delegato informa le Camere e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dell'atto di iniziativa. 2. L'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna Regione possono concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni. Al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa. 3. Lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e Regione, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'articolo 9, è approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata. 4. Lo schema di intesa preliminare di cui al comma 3 è immediatamente trasmesso alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per l'espressione del parere, da rendere entro sessanta giorni dalla data di trasmissione. Dopo che il parere è stato reso dalla Conferenza unificata e comunque decorso il relativo termine, lo schema di intesa preliminare è immediatamente trasmesso alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimono con atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti, entro novanta giorni dalla data di trasmissione dello schema di intesa preliminare, udito il Presidente della Giunta regionale interessata. 5. Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo di cui al comma 4 e comunque una volta decorso il termine di novanta giorni, predispone lo schema di intesa definitivo al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo di cui al comma 4, riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata. Lo schema di intesa definitivo è trasmesso alla Regione interessata, che lo approva secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria, assicurando la consultazione degli enti locali. Entro quarantacinque giorni dalla data della comunicazione dell'approvazione da parte della Regione, lo schema di intesa definitivo, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini del rispetto dell'articolo 9, comma 1, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, è deliberato dal Consiglio dei ministri. 6. Con lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro

ISSN 2036-7821

per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata. Alla seduta del Consiglio dei ministri per l'esame dello schema di disegno di legge e dello schema di intesa definitivo partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata. 7. L'intesa definitiva, dopo l'approvazione del Consiglio dei ministri, è immediatamente sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Giunta regionale. 8. Il disegno di legge di cui al comma 6, cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.".

[24] Art. 3 ("Delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"), l. 86/2024: "1. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP), il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197. 2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti e previa acquisizione del parere della conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Gli schemi di ciascun decreto legislativo sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui al presente articolo, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di venti giorni dall'assegnazione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque emanato. 3. Nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti: a) norme generali sull'istruzione; b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; c) tutela e sicurezza del lavoro; d) istruzione; e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; f) tutela della salute; g) alimentazione; h) ordinamento sportivo; i) governo del territorio; l) porti e aeroporti civili; m) grandi reti di trasporto e di navigazione; n) ordinamento della comunicazione; o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali. 4. I decreti di cui al presente articolo definiscono le procedure e le modalità operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione. Per ciascuna delle Regioni che hanno sottoscritto intese ai sensi dell'articolo 2, in relazione alle materie o agli ambiti di materie oggetto di intesa, l'attività di monitoraggio è svolta dalla Commissione paritetica di cui all'articolo 5, comma 1, sulla base di quanto previsto dalle rispettive intese. La Commissione paritetica riferisce annualmente sugli esiti del monitoraggio alla Conferenza unificata. 5. La Conferenza unificata, sulla base degli esiti del monitoraggio effettuato ai sensi di quanto previsto dal comma 4, adotta, sentito il Presidente della Regione interessata, le necessarie raccomandazioni alle Regioni interessate al fine di superare le criticità riscontrate. E' in ogni caso fatto salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione. 6. Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie trasmette una relazione annuale alle Camere sull'esito delle procedure di monitoraggio di cui al presente articolo. 7. I LEP possono essere aggiornati periodicamente in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, anche al fine di tenere conto della necessità di adeguamenti tecnici prodotta dal mutamento del contesto socioeconomico o dall'evoluzione della tecnologia, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze. I decreti di cui al primo periodo sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziano le occorrenti risorse finanziarie. Sugli schemi di decreto è acquisito il parere della Conferenza unificata, da rendere entro venti giorni, decorsi i quali gli stessi schemi di decreto sono trasmessi alle Camere per il relativo parere da parte delle

ISSN 2036-7821

dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"), legge 86/2024, sono paradigmatici in tal senso e tracciano in modo stringente e dettagliato il selciato da calpestare.

Mi sia consentita una ovvietà: la legge 86/2024 non fornisce alcun soffio vitale alla c.d. autonomia differenziata - introdotta con la riforma del Titolo V nel 2001 –, limitandosi a dettare una serrata procedura per sciogliere i nodi su *qui, quid, ubi, quo pacto, quare, quo modo, quando* acquisire le nuove attribuzioni. Il Legislatore ha risposto in tale stregua ai quesiti posti qualche pagina fa.

È la Regione, previa consultazione degli Enti locali secondo le modalità stabilite dal proprio Statuto, a deliberare la richiesta per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Preliminarmente occorre raggiungere una intesa fra la Regione e il Governo, con una puntuale individuazione da parte del Legislatore delle figure istituzionali a ciò vocate e delle tempistiche degli atti, inclusa l'attività consultiva, da compiere.

Lo schema di intesa base può essere fatto oggetto di emendamenti ad opera della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari competenti, per poi essere approvato dal Consiglio regionale e, divenuto definitivo[25] con la firma del Presidente della Giunta regionale, fatto proprio dal disegno di legge presentato dal Governo. Il disegno di legge governativo unitamente alla intesa definitiva ad esso correlato vengono presentati al Parlamento per l'esame. I due rami potranno approvarli a maggioranza assoluta (o non approvarli) ma solo nella loro interezza, senza poter esercitare alcuna azione emendativa, avendola già portata avanti nella fase preliminare, istruttoria e valutativa.

Uno o più decreti legislativi provvederanno al trasferimento di funzioni e risorse, previa, però, obbligatoria determinazione dei L.E.P. (Livelli Essenziali delle Prestazioni), di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., sempre in virtù di decreti

---

Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che deve essere espresso nel termine di trenta giorni, decorso il quale i decreti possono essere adottati. 8. Sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, i costi e fabbisogni standard sono determinati e aggiornati con cadenza almeno triennale con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. 9. Nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197. 10. E' fatta salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, svolta ai sensi dell'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo. 11. Qualora, successivamente alla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa, in materie oggetto della medesima, i LEP, con il relativo finanziamento, siano modificati o ne siano determinati ulteriori, la Regione e gli enti locali interessati sono tenuti all'osservanza di tali LEP nel rispetto dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione.".

[25] Le intese possono durare fino a 10 anni e essere rinnovate o revocate dallo Stato, ma con un preavviso di almeno 12 mesi.

ISSN 2036-7821

legislativi ed entro ventiquattro mesi, al fine di garantire *standard* minimi dei servizi che incidono sui diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale.

5. Ripercussioni ordinamentali.

L'impatto dell'immissione della autonomia differenziata nella dimensione relazionale fra lo Stato e le Regioni non è di poco momento, in quanto muterà - e radicalmente- il consolidato regime del c.d. "regionalismo duale".

Il c.d. "regionalismo duale" come lo abbiamo conosciuto sino alla introduzione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione, in realtà, non esiste più.

La demarcazione fra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale è sempre più eterea, per dirla con il Pastore, "in crisi"[26], avvicinandosi, invero, al modello regionale più propriamente spagnolo, di tipo "differenziato", "asimmetrico". L'art. 116, comma 3, Cost. condivide le regole dell'ordinamento ispanico dove ciascuna delle diciassette comunità autonome, sulla base di un ampio ventaglio di possibilità offerte dal proprio statuto, può decidere quali competenze attivare e quali no, secondo un meccanismo detto, con una metafora domestica, "del vassoio dei formaggi" (*tabla de quesos*). Il "caffè per tutti" (*cafè para todos*) del regionalismo duale esiste solo sulla carta. Nel tempo si verrà a creare un sistema che vedrà le Regioni a statuto ordinario sempre più differenziate l'una dall'altra in termini di competenze legislative ed amministrative; le stesse Regioni a statuto speciale, a traino dell'art. 10 della l. cost. 3/2001 e dell'art.116, comma 3, Cost., potranno ampliare i propri ambiti di attribuzione compatibilmente con le proprie prescrizioni statutarie: non esisteranno più Regioni a statuto ordinario e speciale ma venti regioni tutte "asimmetricamente speciali". Permarrà la differenza dovuta alla fonte di diritto contenente le prescrizioni statutarie: legge costituzionale per le Regioni a statuto speciale e ordinaria a procedura rinforzata per quelle a statuto ordinario.

6. Riflessioni dubitative sul referendum.

Ora possiamo passare finalmente alla carne viva della questione oggetto di questo breve studio.

Parimenti a quanto poc'anzi detto, formazioni politiche e Consigli regionali stanno operando per chiedere al corpo elettorale di esprimersi in sede referendaria, ex art. 75 Cost, in senso abrogativo, totale o parziale, della legge 86/2024.

La domanda che lo scrivente si pone è la seguente: siffatto referendum è costituzionalmente legittimo o è da ritenere inammissibile rientrando fra le esclusioni

[26] Cfr. F.Pastore, *La crisi del modello duale di regionalismo in Italia*, in AA.VV., "Secessionismi. Autonomismi. Federalismi" cit, pp. 284-298.

ISSN 2036-7821

implicite frutto della interpretazione estensiva data dal Giudice delle leggi in seno alla casistica tassativa (*numerus* clausus) contenuta nell'art. 75, comma 2, Cost.?[27].
In primo luogo occorre chiedersi cosa potrebbe cambiare qualora fossero accolti dalla maggioranza dei votanti i quesiti eventualmente proposti dal Comitato referendario: la rimozione anche totale della legge contestata porterebbe alla contestuale abrogazione della c.d. autonomia differenziata? La risposta è laconica: no, in quanto l'autonomia differenziata è prevista da una norma costituzionale e la sua cancellazione può essere realizzata solo e soltanto rispettando l'art. 138 Cost.
Il referendum che si ha in animo di promuovere non porterebbe affatto al risultato sperato, ossia di togliere cittadinanza al regionalismo differenziato, laddove rimarrebbe in piedi la norma primaria che lo prevede, che, invero, è una norma super-primaria.
Ancora. V'è una ricca giurisprudenza della Corte costituzionale – particolarmente approfondita dal Martines e dal suo discepolo Silvestri[28] - che individua i limiti impliciti alla ammissibilità della sottoposizione di una legge a referendum popolare ex art. 75, comma 1, Cost. In particolar modo la decisione n. 16 del 2-7 febbraio 1978[29] costituisce una sorta di *summa* dei limiti ultronei a quelli esplicitati ex art. 75, comma 2, Cost., limiti che interessano *pleno iure* le nostre riflessioni*:"(la Corte) in particolare, ha*

---

[27] Art. 75, comma 2, Cost: "*Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali*.".

[28] Cfr. T.Martines, *Diritto costituzionale*, G.Silvestri (cur.), Milano, Giuffrè, 2024, 17ma ed., pp. 342-346.

[29] Corte cost., sent., n. 16 del 2-7.02.1978, Rossi (Pres.), Paladin(est), pubbl. in GURI, s.spec., n. 38 del 8.2.1978; questo *arrêt* non ha subito alcun *overruling,* anzi la giurisprudenza costituzionale negli anni successivi non ha fatto altro che consolidare tale linea ermeneutica, integrandola con altri rilievi interpretativi comportanti la inammissibilità del referendum abrogativo in variegate tipologie di casi normativi: "*I casi in cui non è ammesso il referendum abrogativo sono dunque un numerus clausus … La giurisprudenza della Corte ha però esteso il novero dei controlli, e con la sentenza n. 16 del 1978, ha statuito che i requisiti di ammissibilità non siano soltanto quelli strettamente coincidenti con le categorie di leggi che il secondo comma dell'art. 75 sottrae espressamente al referendum abrogativo, ma che «esistono valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture oppure ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75, secondo comma, cost.». … La Corte costituzionale ha, poi, fissato delle regole di ammissibilità, delineando una categoria di vizi 'interni' alla formulazione dei quesiti, ritenendo di non ammettere di volta in volta i quesiti ritenuti incompleti, o disomogenei, o inefficaci ed ha effettuato un controllo in ordine alla omogeneità del quesito referendario, e segnatamente alla matrice razionalmente unitaria*" (cfr. P.Adami, *Referendum e ruolo della Corte costituzionale*, in "Questione Giustizia", 30.3.2022, pp. 2ss., pubblicazione cui prestare particolare attenzione per la puntuale panoramica giurisprudenziale costituzionale *in subiecta materia*; cfr. anche, in particolar modo in materia di legislazione elettorale, T.Martines, *Diritto costituzionale* cit., pp.343-344: "*La Corte … ha dichiarato l'inammissibilità della richiesta quando i quesiti sono privi di «chiarezza», «semplicità e coerenza», «non razionalmente unitari» o mancanti di «omogeneità o coerenza ed univocità» o di «una evidente finalità intrinseca» (o – come anche la Corte si esprime - «privi di evidenza e univocità del momento teleologico») ovvero sono, ancora, di «dubbio significato»; quando «creando disorientamento», risultano privi «di quella chiarezza, che assicura l'espressione di un voto consapevole» e, infine, quando «l'assenza di manifesta e chiara alternativa impedisce che il voto dei cittadini si renda con quella consapevolezza nella scelta, che è irrinunciabile requisito di un atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa» o quando «l'accoglimento della richiesta referendaria darebbe spazio ad una normativa priva di una intrinseca ratio unitaria*» (come capofila V. Corte cost., sent., n. 13 del 12-24.01.2012, Quaranta (Pres.), Cassese (est), pubbl. in GURI, s.spec., n. 4 del 25.01.2012).

ISSN 2036-7821

ritenuto inammissibile la richiesta:… b) quando la legge abbia una 'rilevanza' o 'copertura' costituzionale in quanto dotata di una peculiare forza passiva che la sottrae all'abrogazione; c) quando la richiesta concerne disposizioni legislative a contenuto costituzionalmente vincolato in quanto strettamente connesse a disposizioni costituzionali di cui riproducono i contenuti o alle quali danno attuazione nel solo modo costituzionalmente consentito."[30]

La legge c.d. Calderoli disciplina puntualmente la tempistica, le Istituzioni pubbliche e gli organi ordinamentali coinvolti, gli atti amministrativi e legislativi specificamente da compiere, gli obblighi da porre in essere per addivenire alla attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. Questa legge nulla aggiunge a quanto stabilito nel disposto della norma costituzionale, strutturandosi semplicemente come prescrizione ancillare di natura procedimentale a quest'ultima. Senza questa normativa l'autonomia differenziata rimane in piedi essendo prevista da un articolo della Costituzione, depotenziata, però, nella propria realizzazione non essendo chiaro il cammino che le Regioni debbano intraprendere per ottenere le ulteriori competenze. Di conseguenza, la legge 86/2024 è necessaria per il compiuto compimento della autonomia differenziata ex art. 116, comma 3, Cost. La legge di cui si tratta costituisce la *longa manus* operativa della norma costituzionale che è resa grandemente inefficace senza la prima. I tentativi da parte di alcune Regioni - come prima messo in luce – provano la loro difficoltà e la varietà degli sforzi da esse messi in campo per fruire dell'art. 116, comma 3, Cost. La confusione era evidente ed il diritto esercita proprio il ruolo di spazzare via la confusione regnante nelle vicende umane. Il compito del diritto è dare certezza e soluzioni chiare che uniformino in modo equo e razionale le risposte alle problematiche, specie se di natura ordinamentale.

Possiamo correttamente affermare che la legge 86/2024 possiede una 'rilevanza' o 'copertura' costituzionale? Oppure, in alternativa, possiamo ben acclarare che tale normazione ha contenuto costituzionalmente vincolato in quanto strettamente connessa alla disposizione costituzionale 116, comma 3, Cost., di cui ne riproduce contenuti o ne fornisce attuazione?

Seppur non previsto esplicitamente nel dettato dell'art.116, comma 3, Cost., il richiamo alla necessità di una legge parlamentare è implicito nella stessa formulazione testuale, in quanto senza un "chiarimento" in sede legislativa si lascerebbe spazio ad ogni tipo di interpretazione comportamentale-procedimentale, come, d'altronde, i fatti nel recente passato hanno ampliamente provato. La legge 86/2004 costituisce il braccio operativo della norma costituzionale, non aggiungendo né togliendo alcunché in termini sostanziali a quanto disposto da quest'ultima. Il contenuto è vincolato in quanto la legge è obbligata a rispettare perimetri e parametri costituzionali, dando loro una accessibilità tramite chiare, uniformi e minuziose

[30] Cfr. T.Martines, op.cit., p. 343.

ISSN 2036-7821

regole procedurali. La legge 86/2014 non è altro che la mera attuazione "giusprocessualistica" dell'art. 116, comma 3, Cost., e ne riceve da questo una copertura costituzionale. Un referendum avente ad oggetto questa legge sarebbe una sorta di suo utilizzo in frode alla Costituzione, in ragione del fatto che invece di tentare di abrogare l'art. 116, comma 3, Cost., seguendo correttamente l'iter stabilito dall'art. 138 Cost., surrettiziamente si colpirebbe la sua "legge operativa" con il referendum, offuscando artatamente il vero obiettivo dei promotori: la cancellazione dell'autonomia differenziata. Questa operazione è del tutto costituzionalmente illegittima essendo in pieno contrasto con l'art. 138 Cost., unico strumento adoperabile per espungere l'autonomia differenziata dall'ordinamento giuridico.

7. Conclusioni.

Precipitato logico-giuridico di quanto sin qui argomentato risulta essere il consistente dubbio sulla ammissibilità di una consultazione referendaria sulla legge 86/2024.
Attendiamo l'autorevole valutazione della Consulta sui quesiti – ex art. 2, legge cost. n. 1 dell'11 marzo 1953[31] - che il Comitato referendario e le Regioni hanno presentato.

[31] Art. 2 l.cost. n. 1 dell'11.3.1953 ("Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale"): "*Spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di referendum abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso*".

ISSN 2036-7821