

REG. RIC. N. **31** DEL **2024** N° PARTE 1

PUBBL. SU G.U. DEL **18/09/2024** N. **38**

RICORRENTE: REGIONE CAMPANIA

RESISTENTI: PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

N. 31 RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 27 agosto 2024

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 27 agosto 2024 (della Regione Campania).

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Definizione di principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché delle relative modalita' procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione – Richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia – Trasferimento delle funzioni.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, terzo

comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione delle
intese fra Stato e Regione – Richiesta di attribuzione di ulteriori
forme e condizioni particolari di autonomia.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata
delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, terzo
comma, della Costituzione – Attribuzione di ulteriori forme e
condizioni particolari di autonomia subordinata alla definizione
dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti
civili e sociali (LEP) che devono essere garantiti equamente su
tutto il territorio nazionale – Individuazione delle materie o
degli ambiti di materie in cui i LEP sono determinati.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata
delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, terzo
comma, della Costituzione – Individuazione delle materie o degli
ambiti di materie in cui i LEP sono determinati – Trasferimento
delle funzioni alle Regioni richiedenti.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata
delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, terzo
comma, della Costituzione – Principi relativi all'attribuzione

delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento - Previsione che l'intesa tra Stato e Regione individua le modalita' di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o piu' tributi erariali maturato nel territorio regionale nel rispetto dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, nonche' di quanto previsto dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione - Aggiornamento dei LEP con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri - Previsione che la Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali disciplinata dall'intesa provvede annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa gia' definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni - Clausola di invarianza finanziaria.

Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione - Previsione che l'intesa individua le modalita' di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o piu' tributi erariali

maturato nel territorio regionale nel rispetto dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, nonché di quanto previsto dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione – Previsione che la Commissione paritetica Stato–Regione–Autonomie locali disciplinata dall'intesa provvede annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni – Previsione che è fatto salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 120 della Costituzione.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale – Rinvio all'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Delega al Governo per l'individuazione dei LEP – Rinvio ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge n. 197 del 2022.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Delega al Governo per l'individuazione dei LEP – Aggiornamento dei LEP con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Definizione di principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché delle relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione – Aggiornamento dei LEP, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione – Previsione che il disegno di legge al

quale e' allegata l'intesa e' immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione – Atto di iniziativa – Disegno di legge di approvazione dell'intesa.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione – Delega al Governo per la determinazione dei LEP – Procedimento per l'adozione dei decreti legislativi e per l'aggiornamento dei LEP – Acquisizione del parere della Conferenza unificata.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Disposizioni transitorie e finali – Previsione che gli atti di iniziativa delle Regioni gia' presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il

Governo e la Regione interessata prima dell'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, sono esaminati secondo quanto previsto dalla medesima legge.

- 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), intero testo e, in particolare, artt. 1, commi 1 e 2; 2, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8; 3; 4; 5, comma 2; 8, comma 2; 9, commi 1, 2 e 4; 10; 11, commi 1 e 3.

(GU n. 38 del 18-09-2024)

Ricorso ex art. 127 della Costituzione nell'interesse della Regione Campania (codice fiscale n. 80011990639), in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale, on. Vincenzo De Luca, rappresentata e difesa, giusta procura speciale alle liti allegata al presente atto e in forza della delibera della Giunta regionale della Regione Campania n. 403 del 25 luglio 2024, dagli avvocati Almerina

Bove (c.f.: BVOLRN70C46I262Z, pec

almerinabove@pec.regione.campania.it) dell'Avvocatura regionale e

prof. Francesco Marone (c.f. MRNFNC75A07F8390, pec

francesco.marone@legalmail.it) con i quali elettivamente domicilia

presso gli anzidetti indirizzi di posta elettronica certificata,

nonche', per quanto possa occorrere, presso la sede della Regione

Campania in Roma, alla via Poli n. 29;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri pro tempore;

Per la dichiarazione d'illegittimita' costituzionale dell'intera

legge 26 giugno 2024, n. 86 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 28

giugno 2024, n. 150) per violazione degli articoli 1, 2, 3, 5, 23,

70, 72, 76, 81, 97, 113, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 138 e 139

della Costituzione; nonche', comunque, in particolare, per la

dichiarazione d'illegittimita' costituzionale, degli articoli: 1,

commi 1 e 2; 2, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8; 3; 4; 5, comma 2; 8,

comma 2; 9, commi 1, 2 e 4; 10; 11, commi 1 e 3.

INDICE

Fatto

Motivi

I. Illegittimità costituzionale della intera legge 26 giugno 2024, n. 86 e, in particolare, degli articoli 1, commi 1 e 2, e 2, commi 1, 2 e 4, per violazione dell'art. 116, comma 3, anche in relazione al primo comma, nonché degli articoli 3, 5, 97, 118, 119, 120, 138 e 139 della Costituzione.

II. [Segue]. Illegittimità costituzionale della intera legge 26 giugno 2024, n. 86, nonché, in particolare, degli articoli 1, commi 1 e 2, e 2, commi 1, 2 e 4, per violazione degli articoli 117, comma 3 e 138 della Costituzione.

III. Illegittimità costituzionale della intera legge 26 giugno 2024, n. 86 e, in particolare, degli articoli 1, comma 2, 2, comma 1, 3, 4, comma 2, della legge 24 giugno 2024, n. 86 sotto il profilo della ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, nonché per violazione degli articoli 116, comma 3, della Costituzione e 117, comma 2, lettera m) della Costituzione.

IV. [Segue]. Illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 2, comma 1, 3, 4, commi 1 e 2, 9, comma 2, della legge 24 giugno 2024

della legge n. 86/2024, per violazione degli articoli 2, 3, anche sotto il profilo della ragionevolezza, 5, 81, 116, comma 3, 117, comma 2, lettera m), 119 e 120 della costituzione.

V. [segue] Illegittimità costituzionale dell'intera legge 26 giugno 2024, n. 86, e, in particolare, degli articoli 3, comma 7, 5, comma 2, 8, comma 2, e 9, commi 1 e 2, della legge n. 86/2024, per violazione degli articoli 3, 5, 81, 116, comma 3, 117 e 119 della Costituzione.

VI. [Segue]. Illegittimità costituzionale dell'intera legge 26 giugno 2024, n. 86 e, in particolare, degli articoli 3, comma 7, 5, comma 2, 8, comma 2, 9, comma 4, e 11, comma 3, per violazione degli articoli 1, 3, 81, 116, comma 3, 118, 119 e 120 della Costituzione.

VII. Segue. Illegittimità dell'art. 10 della legge 26 giugno 2024, n. 86 per contrasto con gli articoli 3, 116, comma 3 e 119 della costituzione.

VIII. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione degli articoli 76, 116, comma 3, e 119, commi 1, 2 e 4, della Costituzione.

IX. [Segue]. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 7 e 9,

della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione degli articoli 117, comma 2, lettera m), 116, comma 3, della Costituzione e del principio di legalita' ex articoli 3, 23, 97 e 113 della Costituzione.

X. Illegittimita' costituzionale della intera legge 26 giugno 2024, n. 86 e, in particolare, degli articoli 1, commi 2 e 4, 3, comma 7, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione e degli obblighi comunitari di cui al Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza e alla decisione di esecuzione n. 2021/168 del Consiglio dell'Unione europea e successive modificazioni ed integrazioni, che prevedono misure per la coesione sociale e territoriale.

XI. Illegittimita' costituzionale dell'art. 2, commi 1, 3, 5 e 8, della legge 26 giugno 2025, n. 86 per violazione degli articoli 2, 3, 5, 97, 81, 114, 116, comma 3, e 120 della Costituzione, nonche' dell'art. 5 e degli articoli 70 e 72 della Costituzione.

XII. [Segue]. Illegittimita' costituzionale dell'art. 2, comma 8, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione dell'art. 116, comma 3, nonche' degli articoli 5 e 120, della Costituzione.

XIII. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 6, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione dell'art. 116, comma 3, e 121, comma 2, della Costituzione.

XIV. Illegittimità costituzionale degli articoli 2, 3, commi 2 e 7, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione degli articoli 2, 3, 5 e 120, 81, 97, 114 della Costituzione.

XV. Illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione dell'art. 3, della Costituzione.

P.Q.M.

Fatto

1. Con il presente ricorso si impugna la legge 26 giugno 2024, n. 86, recante le «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 150 del 28 giugno 2024.

La legge e' stata approvata in dichiarata attuazione dell'art.

116, comma 3, della Costituzione, che prevede la possibilita' che vengano attribuite alle Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in determinate materie; e, piu' precisamente, nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione e nelle materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), e nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 della Costituzione, sulla base di:

(i) iniziativa della Regione interessata, la quale prima deve sentire gli enti locali;

(ii) intesa tra Stato e Regione;

(iii) legge adottata a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere, sulla base della sopracitata intesa.

2. L'art. 1 della legge n. 86/2024 definisce le finalita' della legge, affermando che: «[l]'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio

nazionale,[...] e' consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'art. 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali [...] che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall'art. 119 della Costituzione».

3. L'art. 2 della legge n. 86/2024 disciplina il procedimento di approvazione dell'intesa fra lo Stato e la Regione interessata, alla quale spetta, nell'ambito della propria autonomia statutaria, l'iniziativa volta a richiedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, sentiti gli enti locali.

Si prevede che la richiesta venga trasmessa al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il quale avvia il negoziato, dopo l'acquisizione della valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia e delle finanze, anche ai fini dell'individuazione delle risorse necessarie da assegnare ai sensi dell'art. 14 della

legge n. 42/2009. Decorsi sessanta giorni dalla richiesta di valutazione, il negoziato viene comunque avviato.

Per quanto concerne materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni (i c.d. Â«LEPÂ»), il negoziato e' svolto per ciascuna singola materia, tenuto conto Â«del quadro finanziario della RegioneÂ».

Seguono, poi, alcune disposizioni strettamente procedurali. Piu' nel dettaglio:

lo schema di intesa preliminare viene approvato dal Consiglio dei ministri, il quale poi (i) trasmette lo stesso alla Conferenza unificata per l'espressione del parere, da rendersi entro sessanta giorni e (ii) una volta ottenuto il parere – ovvero comunque decorso il termine – trasmette immediatamente alle Camere il predetto schema di intesa per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, i quali si esprimono con atti di indirizzo, Â«udito il Presidente della Giunta regionale interessataÂ»;

sulla base dei due atti e, in ogni caso, decorsi novanta giorni,

il Presidente del Consiglio dei ministri (ovvero il Ministro

per gli affari regionali e le autonomie) predispone lo schema di intesa definitivo Â«al termine di un ulteriore negoziato, ove necessarioÂ». Qualora il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga di non conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo, riferisce alle Camere con apposita relazione. Lo schema di intesa definitivo e' trasmesso alla Regione interessata, che lo approva secondo le modalita' 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, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, e' deliberato dal Consiglio dei ministri;

acquisito lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa.

Alla seduta partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata, il quale, unitamente al Presidente del Consiglio dei ministri, sottoscrive l'intesa. Il disegno di legge - con allegata l'intesa - e' immediatamente trasmesso alle Camere per la loro

deliberazione.

4. L'art. 3 delega il Governo ai fini dell'individuazione dei LEP, tramite un mero rinvio per relationem ai «principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, commi da 791 a 801-bis della legge 29 dicembre 2022, n. 197», principi e criteri direttivi che, tuttavia, quelle disposizioni non contengono.

Si prevede, poi, che «nelle materie di cui all'art. 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».

I medesimi LEP possono essere aggiornati periodicamente, «in

coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili [...],
con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri [...]».

Come regime transitorio, ai commi 9 e ss., si prevede che
«[n]elle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui
al presente articolo, ai fini della determinazione dei LEP, continua
ad applicarsi l'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29
dicembre 2022, n. 197. [...]».

5. Ai sensi del successivo art. 4, il trasferimento delle
funzioni con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie,
attinenti a materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, avviene
«secondo le modalita' e le procedure di quantificazione individuate
dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi
LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle
risorse rese disponibili nella legge di bilancio».

Qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori
oneri a carico della finanza pubblica, e' previsto che possa
procedersi al trasferimento delle funzioni soltanto dopo l'entrata in
vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse
finanziarie.

Per le funzioni relative a materie o ambiti di materie diverse da quelle riferibili ai LEP, Â«secondo le modalita', le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente leggeÂ».

6. Segue l'art. 5, recante i Principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento.

Per quanto di interesse, la norma prevede che:

(i) e' l'intesa che detta i Â«criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa medesimaÂ»;

(ii) Â«[l]'intesa di cui all'art. 2 individua le modalita' di

finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o piu' tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonche' nel rispetto di quanto previsto dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione».

7. La legge impugnata detta, inoltre, alcune disposizioni in materia di monitoraggio (art. 8), tra cui spicca la previsione secondo la quale «[l]a Commissione paritetica provvede altresì annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni», specificando che qualora si evidenzi uno scostamento, in ragione di una variazione dei fabbisogni o anche alla luce dell'andamento del gettito, il Ministro dell'economia e delle finanze adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili» (comma 2).

8. All'art. 9 sono disciplinate le Clausole finanziarie.

Piu' precisamente, il comma 1 reca la «clausola di invarianza

finanziaria» con riferimento all'attuazione della legge e di ciascuna intesa da essa derivante.

Il comma 2 prevede che il finanziamento dei LEP, sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard, avvenga nel rispetto delle norme vigenti in materia di copertura finanziaria delle leggi e degli equilibri di bilancio.

Il comma 3 dispone, anche per le singole Regioni che non sono parte delle intese, ancora l'invarianza finanziaria, nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'art. 119, commi 3, 5 e 6 della Costituzione, ferma l'ambizione che le intese non vadano a «pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'art. 3» e di garantire «la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante».

9. Ai sensi dell'art. 10, e sulla base di una mera petizione di principio, lo Stato si assume l'onere di promuovere l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali nei territori delle Regioni

che non concludono le intese misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarieta' sociale.

10. L'art. 11, infine, prevede che:

«[g]li atti di iniziativa delle Regioni gia' presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge»;

«e' fatto salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione».

Le disposizioni della legge 26 giugno 2024, n. 86 sono illegittime e in contrasto con le prerogative costituzionali della Regione Campania, la quale, dunque, richiede che Codesta Corte ne dichiari l'illegittimita' costituzionale per i seguenti

Motivi

Le Regioni, come ben noto, «possono far valere nei giudizi in via principale il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle

contenute negli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione soltanto se esso si risolva in una esclusione o limitazione delle competenze legislative regionali» (Corte costituzionale, 21 gennaio 2010, n. 16).

Si tratta del criterio della c.d. «ridondanza», per cui alle Regioni e' consentito censurare norme che esulano dal Titolo V della Parte II della Costituzione allorquando vi sia una «chiara individuazione degli ambiti di competenza regionale indirettamente incisi dalla disciplina statale e, in secondo luogo, una illustrazione adeguata del vizio di ridondanza» (Corte costituzionale, 22 febbraio 2022, n. 40). Ebbene, l'eventuale attuazione della legge n. 86/2024, nonché delle singole disposizioni sopra segnalate, determinerebbe gravissimi danni alla Regione Campania, in termini di lesione delle attribuzioni costituzionali e, ancor prima, in termini di mutamento dell'assetto della stessa forma di Stato nella quale la Regione esplica le sue funzioni ed attribuzioni, determinando un sistema iniquo che non consentirebbe alle Regioni non differenziate di attendere alle proprie funzioni per la residualità dei mezzi finanziari previsti, alla luce

dell'espressa previsione di invarianza di bilancio, che non permette allo Stato di redistribuire la ricchezza; e determinerebbe altresì gravissime ripercussioni sul tessuto sociale e sui bilanci della Regione Campania, sottraendo risorse ad oggi assegnate alla stessa. L'attuazione della legge minerebbe alle fondamenta, del tutto illegittimamente, l'unità culturale ed economica del Paese, con gravissimi danni per il territorio campano sotto il profilo sociale, culturale ed economico, aggravando il divario attualmente esistente con le Regioni più ricche, in quanto la legge altera la forma di Stato, inclinando il suo regionalismo cooperativo in competitivo senza prima allineare i soggetti territoriali, costretti a una gara economico-istituzionale tra diseguali.

Si motiverà, in ogni caso, in chiusura di ogni singolo motivo circa la ridondanza delle censure inerenti a norme non rientranti nel Titolo V della Parte II della Costituzione.

I. Illegittimità costituzionale della intera legge 26 giugno 2024, n. 86 e, in particolare, degli articoli 1, commi 1 e 2, e 2, commi 1, 2 e 4, e 4, per violazione dell'art. 116, comma 3, anche in relazione al primo comma, nonché degli articoli 3, 5, 97, 118, 119, 120, 138 e

139 della Costituzione.

1. Si e' gia' avuto modo di illustrare il contenuto delle disposizioni richiamate nell'epigrafe del presente motivo.

In estrema sintesi, l'art. 1, al comma 1, individua le finalita' della legge 26 giugno 2024, n. 86, la quale si propone di definire i Â«principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della CostituzioneÂ». Sempre l'art. 1, al comma 2, non limita tuttavia in alcun modo la possibile attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, prevedendo al contrario che, anche nel caso in cui vengano in gioco diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, la devoluzione puo' essere relativa a Â«materie o ambiti di materieÂ», senza che sia necessaria alcuna motivazione connessa all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia.

Ne derivano due corollari: (i) anche nel caso di diritti civili e sociali da garantire equamente su tutto il territorio nazionale, il trasferimento puo' essere relativo all'intera Â«materiaÂ»; (ii) nel

caso in cui non vengano in gioco tali diritti, e dunque non sia necessario determinare i livelli essenziali delle prestazioni in ossequio all'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione (come la legge erroneamente assume, e si avra' modo di illustrare questo aspetto diffusamente infra) il trasferimento puo' avvenire con riferimento all'intera materia e, per di piu', in blocco (con riferimento a piu' ambiti materiali, come vedremo infra).

Cio' e' ampiamente confermato dal tenore letterale degli articoli 2 e 4 della medesima legge n. 86/2024.

- L'art. 2, infatti, al comma 1 si limita a precisare che «l'atto di iniziativa relativo alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, e' deliberato dalla Regione», senza richiedere un minimo onere motivazionale della delibera stessa, connesso con le peculiarita' della singola Regione richiedente l'autonomia.

Non solo: il negoziato «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 3, e' svolto per ciascuna singola materia o ambito di

materia»»; sicche', la' dove non vengono in gioco i LEP, il negoziato puo' aver ad oggetto tutte le materie complessivamente considerate.

La medesima norma, al comma 2, persiste nel non richiedere alcuna specifica motivazione, peraltro confermando implicitamente la possibilita' del trasferimento di funzioni relative a un'intera materia. Si prevede, infatti, per quanto di interesse che «l'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna Regione possono concernere una o piu' materie o ambiti di materie e le relative funzioni».

- L'art. 4 della legge n. 86/2024, poi, prevede che il trasferimento delle funzioni concernenti «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP» puo' essere effettuato «nei limiti delle risorse disponibili nella legge di bilancio», per poi affermare, al comma 2, che «il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi [da quelli riferibili a materie in cui debbono essere garantiti i LEP, nell'erronea impostazione della legge, ndr]» puo' essere effettuato nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente.

Ancora una volta, nessun obbligo motivazionale o requisito legato alla specificita' della singola Regione. E, soprattutto, il

trasferimento puo' essere esteso all'intera materia, in contrasto con il testo costituzionale che fa riferimento a «forme e condizioni particolari di autonomia». Tale formulazione della disposizione di cui all'art. 116 della Costituzione inibisce il ricorso a modelli di devoluzione omnibus e automatici, mentre la legge oggetto del presente ricorso consente il trasferimento di interi blocchi di materie e di fasci chiusi di attribuzioni.

2. Le disposizioni richiamate contrastano, in primo luogo, con l'art. 116, comma 3, della Costituzione, se interpretato conformemente ai principi supremi dell'ordinamento.

Come e' noto, quest'ultima disposizione – introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – prevede, dopo la conferma delle «forme e condizioni particolari di autonomia» per le Regioni a statuto speciale (comma 1), la possibilita' di attribuire «ad altre Regioni», «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», in una serie di materie. La perfetta sovrapposizione tra le espressioni utilizzate nel comma 1 e nel comma 3 rende evidente che – nel modello costituzionale – le condizioni che legittimano l'accesso alle «forme e condizioni particolari di autonomia» «ulteriori» (rispetto a quelle

di cui al citato comma 1) debbano necessariamente ricollegarsi a peculiarita' assimilabili a quelle caratteristiche essenziali che, nel quadro della Costituzione del 1948, hanno determinato l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia in conseguenza della specialita' di alcune Regioni.

Il dato letterale dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, che fa riferimento a condizioni «particolari» di autonomia, impedisce di prevedere – come invece pretende di fare la legge oggetto del presente ricorso – l'assegnazione di funzioni in intere materie. L'aggettivo qualificatorio utilizzato dalla norma costituzionale impone, in altri termini, alle singole Regioni di limitare la richiesta alle sole materie e funzioni strettamente connesse alla propria specificita', sempre che il petitum sia sostenuto da prove concrete e inerenti alle peculiarita' vantate, che, a loro volta, dovranno corrispondere biunivocamente alle singole materie rivendicate. Invece, la legge n. 86/2024 ha implicitamente letto – nell'art. 116, comma 3, della Costituzione – un'apertura tacita dell'ordinamento alla devoluzione onnicomprensiva, automatica e sine causa.

All'arbitraria interpretazione operata dalla legge fa, peraltro, da contraltare la giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale, 27 luglio 2023, n. 173), che ha chiarito in che misura la limitazione territoriale sia coessenziale al concetto di autonomia differenziata in quanto e' proprio quell'ambito geografico a rappresentare il terreno naturale di nascita e sviluppo della particolarita' che si vuol qui far valere; ed ha altresì chiarito (Corte costituzionale, 6 luglio 2004, n. 204), in sede di interpretazione dell'art. 103 della Costituzione, che l'aggettivo «particolare» va inteso in accezione di opposizione a «generale», se non addirittura in termini di eccezione, deviazione dalla regola generale, con conseguente illegittimità costituzionale di una norma che preveda un'estensione (in quel caso della giurisdizione esclusiva, in quello che ci occupa di devoluzione di competenze) estesa a interi «blocchi di materie». Così come l'art. 113 della Costituzione avrebbe richiesto la puntuale indicazione delle materie da parte del legislatore, anche l'art. 116, comma 3, della Costituzione impone che il legislatore si muova entro un perimetro sostanziale che ha come confine proprio la particolarita'

territoriale rispetto alla specifica materia.

Tanto appare confermato anche dal Dossier n. 70 del novembre 2001 predisposto dal Servizio Studi del Senato della Repubblica (Â«La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3Â»).

Nell'illustrare il testo del novellato art. 116, comma 3, della Costituzione, ivi si afferma che Â«[l]'articolo si occupa della questione del "livellamento" tra le preesistenti autonomie speciali ed altre autonomie. In sostanza disciplina la possibilita' di conferire - a determinati limiti e condizioni - anche alle Regioni a statuto ordinario forme di autonomia "speciale" che il precedente sistema costituzionale attribuiva solo alle cinque autonomie differenziate [...] Â». Viene poi commentato il testo approvato definitivamente dalla Camera in sede referente (1) e si afferma chiaramente che (i) e' stato Â«circoscritto l'ambito per materia nel quale le Regioni ordinarie potevano ottenere status di autonomia specialeÂ», nonche' che (ii) e' stato Â«inserito, quale generale limite alla speciale autonomia, quello dei principi di cui al c. d. "federalismo fiscale"Â».

La legge costituzionale n. 3/2001, dunque, nel riformare l'art.

116 della Costituzione, ha inteso consentire alle Regioni a statuto ordinario di avvicinarsi a quelle a statuto speciale, consentendo loro di richiedere forme e condizioni particolari di autonomia la' dove giustificate dalle proprie peculiarita' sociali, territoriali e socio-economiche.

E' quanto esplicitamente affermato nella Relazione della I Commissione Permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) presentata alla Presidenza della Camera dei Deputati il 19 febbraio 2001, in cui si legge che Â«[l]'intento del legislatore e', comunque, quello di far accedere gradualmente tutte le Regioni a forme di autonomia differenziata che potranno progressivamente, secondo i percorsi politici, economici e sociali che ciascuna di esse sviluppera', diventare tra di loro omogeneeÂ». Se l'art. 116, comma 3, della Costituzione, intende dunque perseguire il Â«livellamentoÂ» tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario, la ricerca delle condizioni legittimanti l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia va necessariamente condotta indagando le Â«ragioni della specialita'Â».

3. Da quanto esposto deriva un primo profilo di contrasto con

l'art. 116, comma 3, della Costituzione dell'intera legge n. 86/2024

e, in particolare, delle disposizioni richiamate nell'epigrafe del presente motivo.

Nessuna di esse, infatti, prescrive un qualsivoglia obbligo motivazionale con riferimento all'iniziativa della Regione che richieda l'autonomia particolare, ne' alcun collegamento di quest'ultima con le specificita' della singola Regione, rendendo possibile, in ipotesi, un'iniziativa «a forma libera», che tradirebbe la ratio della Costituzione. Tanto piu' che nessun vincolo all'iniziativa regionale e' previsto in materia, e lo stesso Presidente del Consiglio puo' limitare il negoziato con la singola Regione finalizzato all'ottenimento delle forme e condizioni particolari di autonomia non per assenza di collegamento con le specificita' della singola Regione, ma «al fine di tutelare l'unita' giuridica o economica, nonche' di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie», secondo la vaga formulazione dell'art. 2, comma 2, della stessa legge n. 86/2024.

4. Ma nella legge n. 86/2024 non v'e' traccia d'indicazioni che guidino nell'individuazione delle specificita' territoriali che

legittimerebbero l'attribuzione delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», in linea con quelle che hanno legittimato la concessione delle «forme e condizioni particolari di autonomia», cui fa riferimento il comma 2 dell'art. 116, per le Regioni a statuto speciale. Ragioni giustificative invece non solo necessarie, ma da sottoporre a scrutinio di stretta ragionevolezza di Codesta Corte, chiamata a verificare che esse non si risolvano in mere ragioni politiche di una pretesa distinzione. La mancata previsione di un qualsiasi onere motivazionale e di concrete e oggettive ragioni a sostegno della devoluzione risulta dunque in violazione degli articoli 116, comma 3, e 3 della Costituzione, in quanto idonea a determinare l'effetto paradossale per cui una Regione, governata da una Giunta espressione della stessa maggioranza politica che esprime il Governo nazionale, potrebbe ricevere forme di autonomia più ampie di una diversa Regione, governata da una forza politica all'opposizione del Governo nazionale. E ciò senza alcun collegamento con le specificità del territorio.

5. Quello esposto non è l'unico profilo di contrasto delle disposizioni richiamate nell'epigrafe del presente motivo con l'art.

116, comma 3, della Costituzione.

La norma costituzionale prevede infatti che «[u]lteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)».

Il tenore letterale della norma consente di affermare che le peculiarità della singola Regione condizionano anche la devoluzione della singola forma di autonomia: non intere materie, ma condizioni particolari di autonomia concernenti la singola materia.

– La legge n. 86/2024, di contro, consente l'attribuzione di intere materie (e, nel caso di materie in cui il legislatore ha ritenuto non venissero in gioco i LEP, anche di «blocchi» di materie), così ponendosi in contrasto nuovamente con il parametro costituzionale di riferimento.

6. Le disposizioni della legge impugnata, peraltro, contrastano, per gli stessi motivi, con il principio di eguaglianza sostanziale e di ragionevolezza, di cui all'art. 3 della Costituzione.

Solo situazioni diverse debbono essere trattate dal legislatore

in modo diverso, secondo il ben noto insegnamento di Codesta Corte.

Ma la legge n. 86/2024 parifica tutte le Regioni e le appiattisce sullo stesso piano, non prevedendo alcuna differenziazione.

D'altra parte, «nel modello delineato dalla riforma costituzionale del 2001, in linea con il principio di sussidiarietà, la valutazione di adeguatezza informa di sé l'individuazione, ad opera del legislatore statale o regionale, dell'ente presso il quale allocare, in termini di titolarità, la competenza. Infatti, muovendo dalla preferenza accordata ai comuni, cui sono attribuite, in via generale, le funzioni amministrative, la Costituzione demanda al legislatore statale e regionale, nell'ambito delle rispettive competenze, la facoltà di diversa allocazione di dette funzioni, per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, primo comma, della Costituzione) – (Corte costituzionale, 24 luglio 2023, n. 160). In questo quadro, la legge n. 86/2024 si pone in contrasto anche con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, dal momento che non è previsto alcun vincolo all'attribuzione delle funzioni (articoli 118 e 119 della

Costituzione).

7. Vi e' di piu'. Uno scenario in cui a tutte le Regioni venissero riconosciute forme e condizioni particolari di autonomia, per tutte le materie citate dall'art. 116, comma 3, della Costituzione – come consentito dalle disposizioni indicate in epigrafe – snatura uno dei caratteri essenziali della forma di Stato, con autonomie regionali anche piu' marcate di quelle speciali; tutto cio' con il rischio non solo di svuotare di significato la stessa idea di regionalismo Â«differenziatoÂ» o Â«asimmetricoÂ», ma anche di mettere in crisi l'unita' della Repubblica.

– La legge n. 86/2024 abilita la formazione di questo scenario, e perciò le disposizioni indicate nell'epigrafe del presente motivo si pongono in contrasto anche con l'art. 5 della Costituzione, in uno con il principio di leale collaborazione che si desume dal combinato disposto del citato art. 5 e dell'art. 120 della Costituzione.

– La legge impugnata, infatti, non reca nessun presidio volto a scongiurare l'eccessiva segmentazione dell'ordinamento, che potrebbe derivare dalla libera iniziativa della singola Regione (e dal libero contenuto dell'intesa e della successiva legge di approvazione di

essa, a mente della legge impugnata).

Ed invero, a tal fine non puo' ritenersi sufficiente l'art. 2, comma 2, della legge n. 86/2024. Il Presidente del Consiglio, come detto, Â«al fine di tutelare l'unita' giuridica o economica, nonche' di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie [...] puo' limitare l'oggetto del negoziato [con la singola Regione, ndr] ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativaÂ». Puo', non deve; sennonche' l'unita' della Repubblica, come vedremo infra, e' un principio supremo dell'ordinamento (Corte costituzionale, 25 giugno 2015, n. 118), che e' sottratto anche al potere di revisione costituzionale.

Assicurare l'unita' e' un preciso obbligo, perche' l'art. 5 della Costituzione e' chiaro nell'affermare l'obbligo della Repubblica di promuovere le autonomie locali, ma la Repubblica rimane sempre Â«una e indivisibileÂ».

Che l'irragionevole omogeneizzazione del Â«diversoÂ» mini gravemente l'unita' politica della Repubblica, risulta peraltro gia' rilevato dal Country Report dell'UE (19 giugno 2024), ove si sottolinea l'assenza nella legge oggetto del presente ricorso di un

parametro oggettivo di cernita nel confuso bagaglio delle materie.

Permettere l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia senza alcun collegamento con effettive specificita' e senza alcuna differenziazione si traduce nella definizione di uno scenario in cui, paradossalmente, al livello centrale si attribuisce meno di quanto generalmente accade negli ordinamenti federali, in assenza peraltro delle necessarie garanzie, poste tendenzialmente in difesa dell'unita' statale, e in mancanza dei meccanismi di raccordo tra centro e periferia.

Sia consentita ancora, sul punto, una riflessione che sara' poi ripresa infra. Il potenziale azzeramento della competenza condivisa riflette una precisa impostazione ideologica, che vede la Regione condividere con lo Stato gli attributi della sovranita'. Questa costruzione, tuttavia, pretende di assegnare all'ente territoriale caratteristiche incompatibili con la sua identita' derivata di ente dotato di autonomia, ma pur sempre inidoneo rappresentare l'interesse politico generale. Ne risulta chiara la violazione degli articoli 114, commi 1 e 2, e 5 della Costituzione, perche' la legge n. 86/2024 toglie allo Stato frazioni in principio indivisibili della sua

sovranita', privandolo di leve essenziali alle policy pubbliche di rilevanza nazionale, di cui prevede la cedibilita' alle Regioni; e al tempo stesso rende la Regione sovrana al pari dello Stato, concedendole indipendenza e non gia' autonomia. Non si tratta piu' di differenziazione, dunque, bensì di un processo che rompe l'unita' nazionale, erodendo la base della sovranita'. La ricorrente Regione Campania e' favorevole ad un processo di decentramento di funzioni e competenze, ma solo condizione che sia garantita l'unita' sociale, culturale ed economica del Paese e che pertanto sia preservata omogeneita' dei servizi ai cittadini in materie cruciali quali, ad esempio, la sanita', la scuola pubblica, il sistema pensionistico, la protezione civile. Al contrario, come autorevolmente rilevato, le disposizioni impugnate disattendono nella sostanza l'unita' l'indivisibilita' della Repubblica, pur nel Â«costante richiamo ai principi solidali e cooperativi di Â«pluralismo istituzionaleÂ», di Â«coesione economica e socialeÂ», di Â«sussidiarieta'Â» e così via dicendo, come se questi richiami fossero davvero capaci di Â«rassicurareÂ» chi teme che l'attuazione di questa cosiddetta Â«autonomia differenziataÂ» costituisca un enorme pericolo per l'unita'

giuridica e economica dell'Italia, e non si trattasse di richiami, quali in effetti sono, di pura facciata e sostanzialmente privi di significato» (P. MADDALENA, L'autonomia regionale differenziata, solidarieta' e territori, in Elementi giuridici per difendere la Costituzione, Il Sole 24 ORE, pag. 12).

Come chiarito nella sentenza di Codesta Corte n. 118 del 2015, «l'ordinamento repubblicano e' fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale»; e tuttavia «detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica». E ancora: «pluralismo e autonomia non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, ne' permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale (sentenze nn. 106/2002 e 365/2007)» (Corte costituzionale, 25 giugno 2015, n. 118).

8. Parimenti evidente la violazione del principio di leale collaborazione.

Si tratta di un principio indefettibile, derivante dal combinato

disposto degli articoli 5 e 120 della Costituzione già prima della legge costituzionale n. 3 del 2001. Si è affermato, infatti, che tale principio «deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (...). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, riconosce e promuove le autonomie locali, alle cui esigenze adegua i principi e i metodi della sua legislazione (art. 5 della Costituzione), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni» (Corte costituzionale, 18 luglio 1997, n. 242).

A seguito della riforma costituzionale del 2001, poi, codesta Corte ha affermato che il principio in parola deve guidare l'interazione tra i diversi enti che compongono la Repubblica, specialmente in caso di competenze «commiste» (competenze in cui non è agevole individuare il titolo prevalente), precisando che «qualora una normativa interferisca con più materie, attribuite dalla

Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi, nei singoli casi, prevalente (ex plurimis, sentenze n. 118 del 2013, n. 334 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 50 del 2005). Qualora ciò non sia possibile, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri previsti in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2008), il quale deve permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie, ovviamente qualora di tale applicazione sussistano i presupposti» (Corte costituzionale, 13 marzo 2014, n. 44).

Se così è, l'attribuzione delle funzioni per intere materie, senza alcuna motivazione, e senza un reale coinvolgimento delle altre Regioni (autonomo vizio procedimentale e sostanziale, di cui si dirà infra) impedisce in concreto l'operatività del principio di leale collaborazione.

9. Quanto esposto lede senza alcun dubbio le prerogative costituzionali della Regione ricorrente e incide sulle sue competenze. Tralasciando i vizi riferiti a parametri costituzionali

ricompresi nel Titolo V della Parte II della Costituzione:

(i) la violazione degli articoli 5 e 120 della Costituzione si riferisce al principio di leale collaborazione, che presiede il rapporto tra Stato e Regioni. Analogamente per quanto concerne i principi di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione;

(ii) la violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione è tale da ridondare in lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione Campania, perché è del tutto irragionevole l'assenza di qualsivoglia limite alle funzioni trasferibili. E, d'altra parte, Codesta Corte ha spesso esaminato nel merito censure con riferimento all'art. 3 della Costituzione in giudizi di costituzionalità in via principale (ex multis, Corte costituzionale, 13 febbraio 2014, n. 23). D'altra parte, la legge impugnata regola proprio i rapporti tra Stato e Regione e l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia in un ampio novero di materie, sicché la ridondanza è quantomai evidente.

II. [Segue]. Illegittimità costituzionale della intera legge 26 giugno 2024, n. 86, nonché, in particolare, degli articoli 1, commi 1 e 2, e 2, commi 1, 2 e 4, per violazione degli articoli 117, comma

3 e 138 della Costituzione.

1. La legge impugnata e, in particolare, gli articoli 2, commi 1, 2 e 4, e 4, si pongono in violazione dell'art. 117, comma 3, nonché dell'art. 138 della Costituzione.

Come si è chiarito nel primo motivo di ricorso, l'art. 116, comma 3, della Costituzione non consente il trasferimento di ulteriori competenze, senza che sia provato un nesso tra la materia oggetto di trasferimento e la peculiarità territoriale della singola Regione, a giustificazione del regime differenziato.

Al contrario, in base alla legge impugnata, tutte le Regioni potrebbero richiedere l'attribuzione di competenze legislative, senza che tale richiesta debba fondarsi su peculiarità del relativo territorio; ne deriva che sarebbe possibile richiedere ulteriori competenze in tutte le materie di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione.

2. Così disponendo, la legge impugnata apre la strada alla potenziale sparizione – o comunque al significativo ridimensionamento – della potestà legislativa concorrente e, conseguentemente, a uno snaturamento del rapporto tra Stato e Regioni, di cui la potestà

legislativa concorrente costituisce uno dei capisaldi.

Ammettere una simile possibilita' appellandosi proprio all'art. 116, comma 3, e' paradossale, sol che si consideri che quest'ultima norma (come noto e gia' illustrato) e' stata introdotta con la riforma costituzionale del 2001, che ha particolarmente valorizzato proprio la potesta' legislativa concorrente.

E' proprio per il tramite della potesta' legislativa concorrente, infatti, che il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso valorizzare il principio autonomista (soprattutto con riferimento all'ente regionale), consentendo alle Regioni di intervenire su numerose materie, tradizionalmente di competenza statale, ferma la riserva in capo allo Stato di determinare i principi fondamentali, a tutela dell'unita' nazionale.

Secondo la ben nota giurisprudenza di Codesta Corte, infatti, in materie di competenza legislativa concorrente lo Stato deve fissare i principi fondamentali, e cosi' «prescrivere criteri e obiettivi, mentre all'altra [alla legge regionale, ndr] spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (ex multis, Corte costituzionale, 14 novembre 2013, n.

272).

Il legislatore statale ha dunque il compito di definire obiettivi necessariamente validi per l'intero territorio nazionale, mentre a quello regionale e' rimessa la scelta del quomodo relativamente alle modalita' di attuazione.

In questo quadro, il trasferimento di interi blocchi di materie oggetto di competenza concorrente, in base all'art. 117, comma 3, della Costituzione, impedisce l'operativita' della potesta' legislativa statale e, percio', rimette a ciascuna Regione la possibilita' di definire obiettivi anche in distonia rispetto alle altre.

3. In una lettura sistematica delle disposizioni del Titolo V, l'art. 116, comma 3, della Costituzione ammette unicamente l'attribuzione di competenze legislative alle Regioni in materie o sub-materie circoscritte, poiche' da ricollegarsi alla specificita' del territorio, del contesto economico e sociale.

Viceversa, alla stregua della legge n. 86/2024, e in particolare delle disposizioni di cui agli articoli 2 e 4, si ammette la radicale soppressione della potesta' legislativa concorrente.

Cio' si traduce in un illegittimo intervento sul sistema di riparto di competenze previsto dalla Costituzione, che non puo' certo essere posto in essere sulla base di una mera legge ordinaria, pena la violazione dell'art. 138 della Costituzione.

Basti rilevare, con valore dirimente, che la proposta di riforma costituzionale che voleva eliminare, appunto, la potesta' legislativa concorrente, ha richiesto l'approvazione di una legge di revisione costituzionale da parte delle due Camere (poi respinta con il referendum del 4 dicembre 2016).

Da cio', la violazione non solo dell'art. 117, comma 3, ma anche dell'art. 138. della Costituzione.

4. Per pacifica giurisprudenza di Codesta Corte, la Costituzione italiana contiene Â«alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionaliÂ»; si tratta tanto dei Â«principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionaleÂ» quanto di quei Â«principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al

procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana». Tali principi supremi dell'ordinamento costituzionale hanno «una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale» (Corte costituzionale, 29 dicembre 1988, n. 1146).

5. Orbene, l'interpretazione dell'art. 116, comma 3, alla base della legge impugnata si pone in contrasto con alcuni dei principi qualificati come fondamentali proprio da Codesta Corte costituzionale.

Tale interpretazione contrasta, infatti, con il principio di unita' della Repubblica – per pacifica giurisprudenza costituzionale – qualificato come «uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale» (sentenza n. 118 del 2015), oltre che con il principio solidaristico (art. 2 della Costituzione), in uno con il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5, 114 e 117 della Costituzione.

6. Come ha chiarito Codesta Corte – nella sentenza n. 173 del 2023 – alle «forme e condizioni particolari di autonomia» e'

coesistente la limitazione territoriale, essendo in quell'ambito territoriale che sorge la specificità'.

Se, invece, a tutte le Regioni potessero essere riconosciute
«forme e condizioni particolari di autonomia», relativamente a tutte
le materie astrattamente individuate dall'art. 116, comma 3, si
creerebbero autonomie regionali paradossalmente anche più forti di
quelle speciali.

Non solo. Permettere l'attribuzione di ulteriori forme di
autonomia senza alcun collegamento con effettive specificità' e senza
alcuna differenziazione (qualora tutte le Regioni vi accedessero)
realizza uno scenario in cui al livello centrale è attribuito meno
di quanto generalmente avviene in ordinamenti federali, senza,
tuttavia, una serie di garanzie normalmente ivi previste a tutela
dell'unità dello Stato e di adeguati meccanismi di raccordo tra
governo centrale ed enti territoriali.

Da qui, il contrasto con l'art. 5 della Costituzione.

Ma vi è di più. La legge impugnata apre la strada a uno
snaturamento della forma di Stato, per come delineata dalla
Costituzione. Infatti, «[i]ndubbiamente [...] l'ordinamento

repubblicano e' fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale»; ciononostante «detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica». Più precisamente: «pluralismo e autonomia non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale (sentenze n. 365 del 2007, n. 306 e n. 106 del 2002)» (Corte costituzionale, 25 giugno 2015, n. 118). La legge consente invece di modificare radicalmente il rapporto tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni stesse, fino a modificare la forma di stato, peraltro introducendo una dualità dei sistemi di uguaglianza e dei circuiti di cittadinanza. Il mutamento voluto dalla legge impugnata in presunta attuazione dell'art. 116, incidendo sulla la forma di stato che è senza dubbio materia di revisione costituzionale, viola quindi anche l'art. 138 della Costituzione.

7. Non si può non sottolineare, d'altra parte, come si arriverebbe, potenzialmente, alla completa obliterazione del

principio di leale collaborazione nelle materie trasferite in blocco, senza motivazione. Cio' sarebbe illegittimo, perche' «se c'e' un principio costituzionale che merita particolare enfasi e particolare attenzione e' proprio quello della "leale collaborazione" – il risvolto istituzionale della solidarieta' – su cui anche la giurisprudenza della Corte costituzionale non si stanca di ritornare, perche' l'azione e le energie di tutta la comunita' nazionale convergano verso un unico condiviso obiettivo» (M. CARTABIA, L'attivita' della Corte costituzionale nel 2019, 28 aprile 2020).

Il principio di leale collaborazione, dunque, e' strumentale ad assicurare l'unita' della Repubblica, che di contro viene senz'altro pregiudicata qualora si interpreti l'art. 116, comma 3, della Costituzione nel senso di abilitare trasferimenti di tutte le funzioni inerenti a una materia, e non soltanto a porzioni di essa. Quelle che adesso sono materie a competenza legislativa concorrente diverrebbero, in sostanza, materie a competenza residuale. Per l'effetto, allo Stato sarebbe precluso di intervenire, anche solo fissando principi fondamentali o obiettivi generali; e sarebbe impedito il suo ruolo unificante, a piu' riprese richiamato dalla

giurisprudenza di Codesta Corte, come visto in precedenza.

8. Risulterebbero parimenti violati il principio solidaristico di cui all'art. 2 della Costituzione e il principio di unita' della Repubblica di cui all'art. 5, proprio perche' si verificherebbe quella Â«frammentazioneÂ» dell'ordinamento che Codesta Corte ha, a piu' riprese, stigmatizzato (si veda la piu' volte citata sentenza n. 118 del 2015).

D'altra parte, la sperequazione tra i diversi territori, connessa all'attuazione della legge, potrebbe determinare fenomeni di significativi trasferimenti di cittadini dalle Regioni non destinatarie di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia verso le Regioni che, di contro, le hanno chieste e ottenute, avendo stipulato l'intesa, in guisa da fruire di condizioni di maggior vantaggio.

Con l'effetto paradossale che, dal momento che il finanziamento delle funzioni trasferite avviene soltanto mediante compartecipazione al gettito erariale riferito al territorio (cosi' l'art. 5 della legge impugnata), le Regioni in possesso di una minore capacita' fiscale sarebbero ulteriormente svantaggiate, riducendosi

ulteriormente il numero dei residenti (e, dunque, il gettito).

III. Illegittimità costituzionale della intera legge 26 giugno 2024, n. 86 e, in particolare, degli articoli 1, comma 2, 2, comma 1, 3, 4, comma 2, della legge 24 giugno 2024, n. 86 sotto il profilo della ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, nonché per violazione degli articoli 116, COMMA 3, della Costituzione e 117, comma 2, lettera m) della Costituzione

1. L'art. 117 della Costituzione, com'è noto, distribuisce la competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni, definendone tre differenti tipologie: quella esclusiva, quella concorrente e quella c.d. residuale.

Tra le materie rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, sin da subito Codesta Corte costituzionale ha individuato materie c.d. trasversali, ovvero materie che per le loro caratteristiche di collegamento a interessi e valori unitari della Repubblica impongono di configurare il potere legislativo attribuito allo Stato come potenzialmente idoneo a limitare la potestà legislativa regionale anche di natura residuale.

In particolare, per quanto riguarda la «determinazione dei

livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»», di cui alla lettera m) del comma 2 dell'art. 117 della Costituzione, sin dalla sentenza 282 del 2002. Codesta Corte ha chiarito che «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non sono una materia in senso stretto, ma una competenza del legislatore idonea a investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale dei diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle». L'azione trasversale «[...] della normativa statale individua, ai sensi del parametro evocato, la prestazione essenziale da assicurare su tutto il territorio dello Stato, oltre tale limite si riepande la generale competenza della Regione sulla materia, residuale, oggetto di disciplina (sentenza n. 222 del 2013)» (Corte costituzionale, 15 maggio 2020, n. 91).

Si e' inoltre affermato che i LEP «indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di

natura fondamentale, nonché ' il nucleo invalicabile di garanzie minime' per rendere effettivi tali diritti (ex multis, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020). In questa prospettiva i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (ex multis, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018). Oltre a rappresentare un valido strumento per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti (se non altro, per consentire la dimostrazione della lesività dei tagli subiti), l'adempimento di questo dovere dello Stato appare, peraltro, particolarmente urgente anche in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 (Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti), convertito, con modificazioni, in legge 1° luglio 2021, n. 101. In definitiva, il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali

nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali» (Corte costituzionale, 26 novembre 2021, n. 220).

2. Risulta, dunque, evidente dalla interpretazione che Codesta Corte ha dato della disposizione di cui alla lettera m) del comma 2 dell'art. 117 che i livelli essenziali delle prestazioni (i c.d. «LEPN») riguardano non già alcune delle materie elencate (o anche non elencate, nel caso della competenza residuale) dall'art. 117, ma tutte le materie nelle quali potenzialmente può intervenire la potestà legislativa statale o regionale ovvero sia, avendo la legge per definizione competenza generale, qualunque materia.

Vuole dirsi, più chiaramente, che la trasversalità della materia dei LEP fa sì che la previsione costituzionale che impone alla legge statale di determinarli non può essere limitata dalla legge soltanto ad alcune materie, e non ad altre.

E ciò è invece quanto disposto dalla legge n. 86/2024, la quale prevede, nell'interezza del suo articolato normativo, e in particolare all'art. 3, che i LEP debbano essere determinati soltanto per alcune materie puntualmente individuate e che solo per queste, dunque, valga il limite di cui al successivo art. 4, in ragione del

quale l'approvazione di diverse forme di autonomia per le Regioni richiedenti e il conseguente trasferimento di funzioni puo' avvenire soltanto dopo che i LEP siano stati determinati.

Ci si riferisce, in particolare, all'art. 3, comma 1, della legge impugnata, la' dove prevede che Â«[a] i fini dell'attuazione dell'art. 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 e' delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o piu' decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197Â», per poi prevedere, al comma 3, un elenco di materie (o ambiti di materie) in cui i LEP sono determinati; elenco meglio descritto al par. 4 delle premesse in fatto a cui per esigenze di sinteticita' si rinvia.

Preme altresì sottolineare il tenore letterale dell'art. 1, comma 2, della medesima legge, a mente del quale Â«[l]'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di

autonomia di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, e' consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'art. 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

L'art. 2, comma 1, della legge n. 86/2024, nella parte in cui disciplina il procedimento di negoziato, prevede inoltre che esso e' svolto «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 3, e' svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia»; sicche' al di fuori delle materie a cui fanno riferimento i LEP, il negoziato potrebbe essere svolto per blocchi di materie, e non soltanto per ciascuna materia specificamente. Cio' determina un'autonoma violazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, come esplicitato supra.

- L'art. 4 consente, inoltre, il trasferimento delle funzioni «concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'art. 3 [...] secondo le modalita' e le procedure di

quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio», e al comma 2 prevede che «[i]l trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge».

– La legge n. 86/2024 prevede, in estrema sintesi, un sistema, nel quale:

(i) i LEP sarebbero riferibili soltanto ad alcune materie. Ciò risulta essere chiaramente illegittimo in termini generali, perché per l'appunto la determinazione dei LEP è una competenza legislativa trasversale idonea a lambire tutte le materie oggetto di potestà legislativa, ma è viepiù illegittimo se si considera l'esclusione di alcune delle materie menzionate nell'art. 116, comma 3, della Costituzione;

(ii) per le materie in cui, in base alla medesima legge, i LEP non devono essere previamente determinati, il trasferimento delle funzioni e' possibile immediatamente, non solo in assenza di garanzia degli stessi LEP (come sarebbe doveroso) ma, per di piu', in assenza di determinazione e di finanziamento degli stessi;

(iii) per le materie in cui, in base alla medesima legge, i LEP non devono essere previamente determinati, la negoziazione finalizzata al trasferimento delle funzioni puo' avvenire per blocchi e non per singole materie, con la conseguenza di risultare per definizione slegata da ogni valutazione e motivazione relative alla specificita' regionale che giustifica, sul piano costituzionale, condizioni particolari di autonomia.

3. E' evidente, sotto questo profilo, l'incostituzionalita' della legge nella sua interezza e comunque, in particolare, delle disposizioni indicate nell'epigrafe del presente motivo, per contrasto con gli articoli 3, 116, comma 3, e 117, comma 2, lettera m), della Costituzione.

Quanto al contrasto con l'art. 116, comma 3, della Costituzione, valga quanto segue.

L'individuazione delle materie adoperata dal legislatore e' del tutto arbitraria, e non sorretta da alcuna giustificazione logico-razionale la quale, di contro, avrebbe imposto la previa determinazione dei LEP almeno in tutte le materie richiamate dall'art. 116, comma 3, della Costituzione [e, dunque, le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)].

La difficolta' di giustificare una simile scelta emerge con evidenza dal gia' citato dossier n. 85/3 del Servizio Studi del Senato e della Camera del 27 aprile 2024. In esso, infatti, si legge

«che non tutte le materie di legislazione concorrente sono state incluse, nel comma 3 in esame, tra le materie o gli ambiti di materie rispetto alle quali deve procedersi alla determinazione dei LEP. Rimangono infatti escluse dall'opera di determinazione dei LEP affidata ai decreti legislativi di cui al comma 1, in particolare, le seguenti materie di legislazione concorrente: rapporti internazionali e con l'Unione europea; commercio con l'estero; professioni; protezione civile; previdenza complementare e integrativa;

coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Potrebbe quindi desumersi che la mancata inclusione delle suddette materie tra quelle richiamate al comma 3 sia dovuta ad una valutazione relativa alla mancanza di necessita' di procedere, con riguardo ad esse, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni».

Ma di una valutazione di tale segno non v'e' traccia nei lavori preparatori, nei quali manca un'analisi dello stato di fatto relativo alle materie escluse.

Preme altresì sottolineare come il Governo, apparentemente, fosse consapevole della necessita' di determinare i LEP per tutte le materie richiamate nell'art. 116, comma 3, della Costituzione. Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge n. 615 d'iniziativa governativa presentato al Senato, infatti, si legge che «saranno determinati i livelli essenziali delle prestazioni e dei costi e fabbisogni standard nelle materie di cui alla citata disposizione costituzionale, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard» (pag. 4), e nel

relativo disegno di legge e' assente qualsivoglia limitazione (invece presente nel testo della legge n. 86/2024).

Gia' queste preliminari considerazioni evidenziano l'illegittimita' costituzionale delle disposizioni richiamate. L'asserita mancanza di necessita' di procedere alla determinazione dei LEP nelle materie ricomprese nell'art. 3, comma 3, della legge n. 86/2024, altro non e' se non una petizione di principio non sorretta da alcuna giustificazione logico-razionale.

Appare sufficiente, per dimostrare il vizio, richiamare l'indebita esclusione, ad esempio, della protezione civile.

Si tratta di una materia che ricomprende Â«la tutela dell'integrita' della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamita' naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosiÂ» e che, proprio per la sua centralita', Â«ha altresì assunto un ruolo di competenza statale "trasversale", seppur concorrente, idonea a condizionare o a limitare l'esercizio di competenze regionali in altri settoriÂ» (Corte costituzionale, 2 dicembre 2019, n. 246).

L'esclusione della stessa dal novero delle materie per cui, onde

adoperare il trasferimento, debbono essere garantiti i LEP, potrebbe comportare, in ipotesi, una risposta all'emergenza deteriore all'interno della Regione Campania a fronte dell'eruzione del Vesuvio rispetto all'esondazione del fiume Po o a un qualunque altro evento che si verifichi in Regioni nelle quali i livelli delle prestazioni sono piu' elevati.

E' difficile in altre parole – se non impossibile – negare che la materia della protezione civile afferisca a diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in modo omogeneo. La mancata inclusione della materia in discorso nel novero di quelle per cui i LEP devono essere dettati comporta una singolare – e costituzionalmente illegittima – inversione della gerarchia delle fonti: la legge limita il dettato costituzionale, la' dove, invece, ad essa spetterebbe darne attuazione, quanto meno nel suo contenuto minimo essenziale, posto che «nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone [...] il legislatore gode di discrezionalità», ma «detto potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel "rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati" [...]» (Corte

costituzionale 26 febbraio 2010, n. 80).

4. Quanto al contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, basta richiamare quanto affermato a piu' riprese da Codesta Corte costituzionale e riportato nel presente motivo.

Se la competenza in parola e' idonea a investire tutte le materie, perche' trasversale, le disposizioni indicate nell'epigrafe del presente motivo sono illegittime, perche' impediscono la trasversalita' in un nutrito corpo di materie.

Cio' ridonda in lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione Campania, che si vede privata della possibilita' di operare in un quadro uniforme a livello statale nelle materie oggetto di competenza concorrente e residuale (specialmente quelle richiamate dall'art. 116, comma 3, della Costituzione) e, per l'effetto, e' significativamente danneggiata nell'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali.

IV. [Segue]. Illegittimita' costituzionale degli articoli 1, comma 2, 2, comma 1, 3, 4, commi 1 e 2, 9, comma 2, della legge 24 giugno 2024 della legge n. 86/2024, per violazione degli articoli 2, 3, anche sotto il profilo della ragionevolezza, 5, 81, 116, comma 3,

117, comma 2, lettera m), 119 e 120 della Costituzione.

1. La disciplina del rapporto tra la determinazione dei LEP e il trasferimento delle funzioni alle Regioni richiedenti ex art. 116, comma 3, della Costituzione recata dagli articoli in epigrafe e' incostituzionale.

- L'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione fa riferimento a LEP che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e non soltanto individuati e genericamente finanziati.

- La legge impugnata stabilisce - all'art. 1, comma 2, e all'art. 4, comma 1 - che i trasferimenti di funzioni potranno concretamente avvenire soltanto a valle della individuazione dei LEP (e solo nelle materie in cui la legge n. 86/2024 ha deciso del tutto arbitrariamente che i LEP debbono essere determinati).

La disposizione, tuttavia, irragionevolmente consente di avviare i trasferimenti di funzioni in un contesto nel quale potenzialmente i LEP non siano garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale, laddove la ratio della previsione costituzionale - e piu' precisamente del combinato disposto dell'art. 117, comma 2, lettera m) e dell'art. 119 della Costituzione che disegna il federalismo

fiscale – e' consentire all'interno del sistema regionale italiano l'introduzione di elementi competitivi tra le Regioni soltanto in un contesto di diritto e, soprattutto, di fatto nel quale i livelli essenziali di fruizione dei diritti civili e sociali siano già garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale.

2. Sotto questo profilo, la legge n. 86/2024 (e comunque le disposizioni indicate nell'epigrafe del presente motivo) risulta incostituzionale per irragionevolezza anche in considerazione del fatto che manca del tutto il riferimento a un esame dei dati reali relativi al godimento dei diritti su tutto il territorio nazionale.

Vuole dirsi, più chiaramente, che prima di approvare qualsivoglia provvedimento di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, sarebbe stato necessario verificare in concreto quale fosse lo stato dell'arte in materia di fruizione dei diritti civili e sociali sul territorio della Repubblica.

Soltanto dopo, in un contesto di garanzia di un minimo comune denominatore di fruizione dei diritti da parte di tutti i cittadini della Repubblica sarebbe compatibile con il disegno costituzionale introdurre elementi di differenziazione (rectius, di competizione)

tra le diverse Regioni.

Si tratta di una verifica che e' del tutto mancata nel processo di approvazione della legge n. 86/2024, tant'e' vero che la Relazione illustrativa, di accompagnamento al d.d.l. n. 615, afferma che «[p]er quanto riguarda la determinazione dei LEP nelle materie che possono essere oggetto di autonomia differenziata, la legge di bilancio per l'anno 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi da 791 a 801) ha istituito una Cabina di regia, composta da tutti i Ministri competenti. Questa dovrà provvedere a una ricognizione del quadro normativo in relazione a ciascuna funzione amministrativa statale e delle Regioni a statuto ordinario, con successiva individuazione delle materie o degli ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale. La ricognizione dovrà estendersi alla spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato sul territorio di ogni Regione, per ciascuna propria funzione amministrativa. Successivamente saranno determinati i livelli essenziali delle prestazioni e dei costi e fabbisogni standard nelle materie di cui

alla citata disposizione costituzionale, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Al termine di tale iter, entro un anno, la Cabina di regia predisporrà uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recanti, anche distintamente tra le 23 materie, la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard».

Quindi la Cabina di Regia «dovrà» provvedere, ma non ha provveduto. Analogamente, il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (il CLEP) si è limitato a predisporre un rapporto in cui, per quanto di interesse, si è preoccupato di ricostruire il complesso degli atti che già oggi provvedono alla determinazione o alla ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni in alcune delle materie o degli ambiti di materie interessati, fornendo anche alcune delucidazioni in merito ai problemi connessi all'attività di determinazione dei LEP.

Non è stato in alcun modo fissato, in altre parole, il minimo comune denominatore di cui si diceva poc'anzi. Ciò determina, in uno

con la mancata effettiva garanzia degli stessi LEP, un'autonoma (e plateale) violazione del dettato costituzionale. Codesta Corte, infatti, sia pure a proposito dei LEA, ha affermato che il diritto alla salute e' diritto di primaria importanza, pertanto il

«finanziamento adeguato [dei LEA, ndr] costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare prestazioni direttamente riconducibili al fondamentale diritto alla salute. E' in questo senso che deve essere ribadito il principio secondo cui, "una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo [il diritto alla prestazione sociale di natura fondamentale, esso] non puo' essere finanziariamente identificato in termini assoluti e generali" (sentenza n. 275 del 2016). E' evidente che se un programmato, corretto e aggiornato finanziamento costituisce condizione necessaria per il rispetto dei citati parametri costituzionali, la piena realizzazione dei doveri di solidarieta' e di tutela della dignita' umana deve essere assicurata attraverso la qualita' e l'indefettibilita' del servizio, ogniquale volta un individuo dimorante sul territorio regionale si trovi in condizioni di bisogno rispetto alla salute. E' in quanto

riferito alla persona che questo diritto deve essere garantito, sia individualmente, sia nell'ambito della collettività di riferimento» (Corte costituzionale, 10 aprile 2020, n. 62).

Trasponendo queste indicazioni al caso di specie, risulta che anzitutto i LEP devono essere individuati, poi finanziati, ma soprattutto garantiti in concreto, perché è alla persona (e alle sue istanze) che si deve prestare attenzione.

Quanto sopra, evidenzia la illegittimità del procedimento legislativo seguito. Quanto ai contenuti della legge, ne risulta parimenti palese la illegittimità, la' dove, contrariamente alle disposizioni costituzionali richiamate in epigrafe, non si subordina l'attivazione delle intese alla concreta garanzia dei LEP in tutte le Regioni, consentendosi viceversa che forme particolari, nella ampia ed illegittima accezione adottata dalla legge, come sopra rilevato - di autonomia possano essere attribuite all'esito della mera determinazione dei LEP.

3. Ne' vale, in questo quadro, richiamare la previsione della legge impugnata (i.e., l'art. 4, comma 1) secondo la quale il trasferimento può avvenire in un contesto nel quale siano entrati in

vigore provvedimento di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli.

Cio' per due ordini di ragioni:

da un lato, come detto, il presupposto di fatto e di diritto perche' si avvii una dinamica competitiva tra i territori della Repubblica e' che quei livelli siano effettivamente garantiti (e non soltanto definiti o anche finanziati);

dall'altro, e qui risulta ancor piu' evidente il totale difetto di una corretta istruttoria da parte del legislatore statale, e' del tutto inverosimile – in una situazione nella quale le differenze territoriali nel Paese sul piano del godimento dei diritti (in particolare evidentemente dei diritti sociali) sono molto ampie – che possa essere sufficiente lo stanziamento di fondi in un solo provvedimento legislativo o in una singola legge di bilancio perche' quel divario possa immaginarsi che sia superato. La previsione potrebbe al piu' essere interpretata nel senso che l'avvio dei trasferimenti possa iniziare soltanto a valle del finanziamento integrale di tutti i fondi necessari a garantire i LEP su tutto il territorio nazionale. Si tratta, evidentemente, di una previsione del

tutto aleatoria e, in quanto tale, irragionevole.

Le differenze territoriali nel Paese, sul piano del godimento dei diritti, emergono con particolare evidenza dalla Risposta dell'Ufficio parlamentare di bilancio alla richiesta di approfondimenti del 20 giugno 2023, indirizzata alla Commissione 1^a del Senato della Repubblica, la' dove si afferma che «i livelli dei servizi effettivamente prestati sono caratterizzati da una forte eterogeneita' che riflette non solo la differenziazione dei bisogni sul territorio, ma anche profonde disparita' nelle dotazioni finanziarie, derivanti soprattutto dal sovrapporsi nel corso del tempo di interventi di finanziamento non coordinati. La determinazione dei LEP farebbe pertanto probabilmente emergere significative discrepanze fra i fabbisogni standard e la spesa storica che andrebbero colmate da interventi perequativi ed eventualmente da maggiori finanziamenti» (pag. 8).

4. Le disposizioni indicate nell'epigrafe del presente motivo, pertanto, nella parte in cui accentuano i divari sociali e territoriali esistenti nel Paese, contrastano con gli articoli 2 e 5 della Costituzione, perche' favoriscono la frammentazione

dell'ordinamento, impedendo un'effettiva omogeneità nel godimento dei LEP.

Cio' anche considerando l'esclusione di un significativo novero di materie in cui, a detta del legislatore, non dovrebbero essere determinati i LEP. Per dirla con le parole dell'Ufficio parlamentare di bilancio, «[l]'esclusione di materie potrebbe tuttavia implicare la rimozione di qualunque fattore di unitarietà in settori potenzialmente oggetto di regionalismo differenziato, se non si provvede in altro modo a garantire la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e ad assicurare il rispetto della normativa internazionale e sovranazionale» (Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. (Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Giampaolo Arachi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, 1° febbraio 2024).

5. Preme inoltre osservare come le disposizioni indicate nell'epigrafe, nella parte in cui subordinano il finanziamento dei

LEP al rispetto degli equilibri di bilancio, sono costituzionalmente illegittime per violazione degli articoli 81 e 119 della Costituzione

Codesta Corte ha infatti affermato che «[...] una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili [come qualsiasi diritto fondamentale, ndr] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali [...]. E' la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (Corte costituzionale, 16 dicembre 2016, n. 275).

Se così è, sono incostituzionali le disposizioni della legge n. 86/2024 che subordinano il trasferimento delle funzioni concernenti materie o ambiti di materie alle disponibilità della legge di bilancio e tuttavia non differiscono la realizzazione della «autonomia differenziata» all'avvenuto finanziamento dei LEP. E' incostituzionale anche l'art. 4, comma 2, della legge impugnata, sotto questo aspetto, perché prevede il limite delle risorse previste dalla legislazione vigente per il trasferimento delle

funzioni relative a materie o ambiti di materie non riferibili ai LEP. Sennonche' non vi sono materie o ambiti di materie non riferibili ai LEP, come si e' avuto modo di dimostrare.

6. Dalle notazioni esposte emerge il contrasto della legge impugnata con i parametri indicati nell'epigrafe del presente motivo.

Piu' nel dettaglio, essi contrastano:

(i) con il principio solidaristico di cui all'art. 2 della Costituzione, in combinato disposto con il principio di unita' della Repubblica di cui all'art. 5 della Costituzione, perche' favoriscono l'aumento delle differenze esistenti nei territori nel godimento dei diritti civili e sociali;

(ii) con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza e anche, piu' direttamente, per la intrinseca disparita' di trattamento tra le Regioni che il sistema delineato dalla legge impugnata inequivocabilmente comporta;

(iii) con gli articoli 81 e 119 della Costituzione, nella parte in cui condizionano il trasferimento delle funzioni relative ai LEP agli equilibri di bilancio. Sotto questo aspetto, e' incostituzionale per i medesimi motivi anche l'art. 4, comma 2, della legge impugnata,

perche' prevede il limite delle risorse previste a legislazione vigente anche per il finanziamento di materie non riferibili ai LEP, che tuttavia non esistono, come si e' avuto modo di dimostrare;

(iv) con gli articoli 116, 117, comma 2, lettera m), e 119 della Costituzione, perche' sarebbe stato necessario prevedere che prima del trasferimento delle funzioni relative a materie in cui vengono in gioco i LEP gli stessi fossero effettivamente garantiti in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale;

(v) con l'art. 119 della Costituzione, la cui piena attuazione sarebbe stata condizione necessaria per introdurre nel sistema del regionalismo italiano elementi di competizione.

Quanto alla ridondanza dei vizi sulla sfera di attribuzioni ed interessi della ricorrente Regione Campania, si fa rilevare che la stessa subisce una situazione di particolare svantaggio nei confronti delle altre Regioni in quanto gia' fortemente penalizzata, sul piano del trasferimento di risorse per l'erogazione dei servizi ai cittadini – ad esempio in materia sanitaria – e per i vincoli di spesa, anche per il personale sanitario, cristallizzatisi nel tempo per effetto del regime di commissariamento e ad oggi non recuperati.

Tali condizioni rendono, allo stato, impossibile per la Regione Campania accedere a forme particolari di autonomia in condizioni di eguaglianza rispetto alle altre regioni; e le disposizioni in epigrafe perpetuano ed aggravano tali condizioni.

V. [Segue.] Illegittimità costituzionale dell'intera legge 26 giugno 2024, n. 86, e, in particolare, degli articoli 3, comma 7, 5, comma 2, 8, comma 2, e 9, commi 1 e 2, della legge n. 86/2024, per violazione degli articoli 3, 5, 81, 116, comma 3, 117 e 119 della Costituzione.

1. Prima di illustrare i vizi di incostituzionalità che affliggono le disposizioni richiamate nell'epigrafe del presente motivo, giova brevemente riepilogarne il contenuto:

(i) l'art. 5, comma 2, della legge impugnata prevede che
«[l]'intesa di cui all'art. 2 individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione»;

(ii) l'art. 3, comma 7, prevede che i «LEP possono essere aggiornati periodicamente in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, anche al fine di tenere conto della necessita' 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 stanziavano le occorrenti risorse finanziarie. Sugli schemi di decreto e' 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 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»;

(iii) l'art. 8, comma 2, prevede che «la Commissione paritetica provvede altresì annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra

i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni.

Qualora la suddetta ricognizione evidenziasse uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese ai sensi dell'art. 5, comma 2, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili. Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili»;

(iv) l'art. 9, comma 1, che «[d]all'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». Il comma 2, invece, come si è già avuto modo di illustrare, prevede che «[f]ermo restando quanto

previsto dall'art. 4, comma 1, il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard e' attuato nel rispetto dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e degli equilibri di bilancio. 2. La circostanza che le ulteriori forme particolari di autonomia vengano finanziate, cosi' come previsto in particolare dall'art. 5, comma 2, della legge n. 86/2024 esclusivamente «attraverso compartecipazione al gettito di uno o piu' tributi erariali maturato nel territorio regionale» rende ancor piu' evidente che i divari territoriali non vengono appianati e, conseguentemente, i LEP non vengono effettivamente garantiti in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

In un contesto nel quale le differenze non sono ancora superate e assorbite, l'avvio dei trasferimenti attraverso la compartecipazione a una quota del gettito di tributi erariali maturati nel territorio regionale fa si' che il quadro economico-finanziario statale si vada necessariamente impoverendo e che, di conseguenza, essendo l'aggiornamento dei LEP ai sensi dell'art. 3, comma 7, operato in coerenza e nei limiti delle risorse disponibili, i LEP stessi vengano progressivamente ridotti.

Cio' potrebbe produrre, in ipotesi, l'effetto paradossale di un progressivo abbassamento dei LEP in ragione del progressivo impoverimento del quadro economico-finanziario, con l'effetto di aumentare le differenze tra i territori anziche' ridurle come invece richiede la Costituzione e lo stesso incipit dell'art. 1 della legge impugnata, la' dove nel definire le finalita' della stessa esordisce con la rimozione di «discriminazioni e disparita' di accesso ai servizi essenziali sul territorio».

Da qui una prima violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione per la contraddittorieta' intrinseca della disposizione di legge e per l'evidente difetto di ragionevolezza. Principio, quest'ultimo, che «risulta lesa quando si accerti l'esistenza di una irrazionalita' intra legem, intesa come contraddittorieta' intrinseca tra la complessiva finalita' perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata» (Corte costituzionale, 30 maggio 2024, n. 95).

3. La specificazione secondo la quale l'aggiornamento dei LEP avviene nei limiti delle risorse disponibili, contenuta nell'art. 3 della legge impugnata, e' incostituzionale anche sotto un altro

profilo, sempre per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Se i LEP, come a piu' riprese chiarito da Codesta Corte e come positivizzato dall'art. 1, comma 2, della medesima legge impugnata, sono «la soglia costituzionalmente necessaria e [...] il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali», allora e' palesemente incostituzionale legare l'aggiornamento dei medesimi LEP alla disponibilita' delle risorse, per le ragioni gia' esposte in precedenza. Delle due l'una: o sono livelli intangibili e intoccabili di spesa, oppure sono prestazioni che possono essere modificate (evidentemente anche in peius) in ragione dell'andamento del ciclo economico.

4. In quest'ottica, la violazione dell'art. 3 della Costituzione emerge con particolare evidenza nell'art. 9, comma 1, della legge

impugnata, la' dove si stabilisce perentoriamente che
«dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non
devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza
pubblica».

Tale previsione e' irrazionale, perche' in contrasto con le altre
disposizioni della legge che, a vario titolo, prevedono che la
stipula dell'intesa preveda il trasferimento delle relative funzioni
e, per cio' solo, comporti il trasferimento delle risorse.

E' inverosimile, infatti, che al trasferimento di funzioni a una
Regione non si accompagni un incremento dei costi, non fosse altro
per la perdita di possibili economie di scala (si veda la Risposta
dell'Ufficio parlamentare di bilancio alla richiesta di
approfondimenti, resa 20 giugno 2023 alla Commissione affari
costituzionali del Senato della Repubblica: «a fronte della
devoluzione di specifiche funzioni alle Regioni, andrebbero valutati
i possibili maggiori costi per la pubblica Amministrazione nel suo
complesso determinati dal minore sfruttamento delle economie di scala
e di integrazione a livello nazionale. In particolare, le strutture
dell'Amministrazione centrale non fornirebbero piu' i servizi oggetto

di autonomia rafforzata in una parte del territorio nazionale mentre sarebbe necessario attivare nuovi servizi amministrativi a livello decentrato (i quali, peraltro, potrebbero sfruttare maggiori economie di integrazione). Vi sarebbe dunque una moltiplicazione di costi fissi nella gestione pubblica. Peraltro, il trasferimento delle funzioni implica anche quello delle risorse umane e strumentali necessarie per il loro svolgimento e non è detto che con quelle rimanenti lo Stato sia in grado di svolgere le stesse funzioni attualmente assicurate nelle Regioni che non richiedono maggiore autonomia. A fronte di tali costi andrebbero poi valutati i benefici in termini di efficienza e di benessere dei cittadini che potrebbero eventualmente determinarsi»).

Da qui la violazione anche dell'art. 81 della Costituzione, che emerge con ancora più evidenza solo considerando l'assoluta «formalità» della clausola di invarianza finanziaria.

Codesta Corte ha osservato, in più occasioni, che l'art. 81 della Costituzione «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi

fronte» (ex multis, Corte costituzionale, 24 luglio 2020, n. 163).

Nel caso di specie, nessuna specifica istruttoria sul punto è stata svolta in fase di lavori preparatori e l'affermazione secondo cui non vi saranno nuovi oneri a seguito di un'intesa è del tutto irragionevole, formalistica e implausibile, e perciò incostituzionale per violazione dell'art. 81 della Costituzione.

VI. [Segue]. illegittimità costituzionale dell'intera legge 26 giugno 2024, n. 86 e, in particolare, degli articoli 3, comma 7, 5, comma 2, 8, comma 2, 9, comma 4, e 11, comma 3, per violazione degli articoli 1, 3, 81, 116, comma 3, 118, 119 e 120 della Costituzione.

1. La previsione che le risorse economico-finanziarie per l'esercizio delle funzioni trasferite vengano reperite esclusivamente dal gettito erariale riferito al territorio regionale risulta incostituzionale anche sotto diversi ulteriori profili.

In primo luogo, risulta evidente una violazione dell'art. 3 della Costituzione per la disparità di trattamento che la disposizione determina tra le Regioni con maggior capacità fiscale e quelle, come la ricorrente, che hanno invece minore gettito pro capite.

La violazione dell'art. 3 della Costituzione emerge, inoltre, con

ancor piu' forza ed evidenza se tale disposizione costituzionale viene letta in combinato disposto con l'art. 116, comma 3, della Costituzione. La norma da ultimo citata prevede infatti che «[u]lteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117» 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'art. 119».

La Costituzione non prevede che la maggiore o minore capacita' fiscale della singola Regione possa condizionarne il grado di autonomia. L'art. 116, di contro, richiama l'art. 119 della Costituzione, il quale, al comma 3, obbliga lo Stato a promuovere interventi a favore delle Regioni e a destinare loro risorse aggiuntive «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarieta' sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni».

E' quindi del tutto illegittimo condizionare l'attribuzione delle

ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alla maggiore o minore capacita' contributiva riferibile alla singola Regione, perche' una simile specificazione e' assente nel dettato costituzionale e, anzi, e' ad esso contraria.

2. L'art. 116, comma 3, della Costituzione, se correttamente interpretato nel senso supra diffusamente illustrato, e cioe' nel senso di una clausola di flessibilita' del sistema regionale che consenta – senza necessita' di ulteriori revisioni costituzionali – di far fronte a circostanze specifiche, puntuali e motivate di una Regione che abbia una esigenza di articolazione delle funzioni differente dalle altre, puo' dar luogo all'ipotesi che tale esigenza si manifesti in ragioni di fatto e di diritto del tutto indipendenti dalle dimensioni e dal livello di ricchezza della singola Regione.

Potrebbe darsi cioe' che una Regione anche piccola o, come la ricorrente, con una ridotta capacita' fiscale per abitante, abbia parimenti necessita' di particolari condizioni di autonomia.

In tale circostanza questo comporterebbe una evidente disparita' di trattamento rispetto alle Regioni piu' ricche e popolose – e, quindi, con maggior gettito fiscale – non potendosi prevedere diverse

e ulteriori forme di finanziamento se non la compartecipazione al gettito erariale riferito al proprio territorio.

La differenziazione tra le varie Regioni relativamente ai tributi erariali riferiti al territorio, emerge con evidenza dal grafico elaborato dall'Ufficio parlamentare di bilancio nella risposta alla richiesta di approfondimenti della Commissione 1^ª del Senato della Repubblica del 20 giugno 2023, che mostra la regionalizzazione dei principali tributi erariali del 2019:

Parte di provvedimento in formato grafico

3. La previsione che le funzioni trasferite vengano finanziate soltanto attraverso il meccanismo della compartecipazione risulta essere costituzionalmente illegittima anche sotto diversi ulteriori profili.

- La legge impugnata - e in particolare l'art. 8, comma 2, prevede un meccanismo di monitoraggio secondo il quale la Commissione paritetica provvede annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra fabbisogni di spesa e andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni. Se la ricognizione evidenzia uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei tributi, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, adotta, su proposta della Commissione paritetica, «le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese ai sensi dell'art. 5, comma 2, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili. Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili».

Questo meccanismo è anzitutto incostituzionale perché determina un vantaggio strutturale delle Regioni con maggiore capacità fiscale pro capite, con conseguente violazione dell'art. 3 della

Costituzione, letto in combinato disposto con l'art. 116, comma 3, della Costituzione La ricognizione (e l'adeguamento) per le annualita' pregresse avviene infatti sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo e nei limiti delle risorse disponibili. Il che significa che una Regione svantaggiata non puo' in alcun modo Â«migliorareÂ» la propria condizione.

In secondo luogo, l'art. 8, comma 2, della legge impugnata, contrasta con l'art. 119, comma 4, della Costituzione, nella parte in cui vincola il finanziamento dovuto alla variazione dei fabbisogni alle risorse disponibili. Codesta Corte ha infatti a piu' riprese sottolineato la portata precettiva, costituzionalmente vincolante, del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni trasferite.

Infatti: Â«possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioniÂ» (Corte costituzionale, 24 luglio 2015, n. 188).

Il dichiarato mantenimento delle funzioni già conferite, accompagnato dal taglio delle risorse destinate a quelle funzioni, equivale ad una sostanziale espropriazione delle stesse, in violazione del principio di sussidiarietà verticale ed anche del principio di adeguatezza, in quanto lo stanziamento disposto sarebbe del tutto inidoneo a consentire di far fronte ai costi che lo svolgimento di tali funzioni implicherebbe (Corte costituzionale, 29 gennaio 2016, n. 10). È evidente, sotto questo profilo, il contrasto con l'art. 118 della Costituzione.

In maniera più diretta, secondo Codesta Corte: Â«ben vero che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali, come costantemente afferma la giurisprudenza di questa Corte, non comporta una rigida garanzia quantitativa e che le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni. Ma la giurisprudenza costituzionale ha allo stesso modo chiarito che tali riduzioni non devono rendere difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite (ancora sentenza n. 83 del 2019)Â» (Corte costituzionale, 21 luglio 2020, n. 155, ma anche nn. 10 del 2016, la già citata 188 del 2015, 4 del 2014 e 51 del 2013).

4. In terzo e ultimo luogo, l'art. 8, comma 2, della legge impugnata è illegittimo per violazione dell'art. 120 della Costituzione, la quale non consente l'esercizio del potere sostitutivo del Governo. Sotto questo aspetto, è incostituzionale anche l'art. 11, comma 3, della legge impugnata, nella parte in cui prevede che Â«è fatto salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 120, secondo comma, della CostituzioneÂ», perché intrinsecamente contraddittorio.

È, inoltre, vero che l'art. 8, comma 2, prevede la possibilità di un intervento sostitutivo da parte del Ministro dell'economia e

delle finanze, ma questo potere e' esercitabile Â«su proposta della Commissione pariteticaÂ», cui partecipa la Regione che ha sottoscritto l'intesa. Sicche', se la proposta non interviene, non puo' essere esercitato. Da qui la violazione degli articoli 81 e 120 della Costituzione, perche' la norma:

(i) in assenza di proposta della Commissione paritetica, non consente allo Stato di disporre delle risorse eventualmente eccedenti il fabbisogno nel quadro dell'equilibrio economico-finanziario complessivo della Repubblica;

(ii) non consente l'intervento sostitutivo dello Stato Â«nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumita' e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unita' giuridica o dell'unita' economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi localiÂ».

Ci si riferisce alla mancanza di una supremacy clause, che sarebbe stato costituzionalmente necessario introdurre di pari passo con la definizione di un sistema come quello in esame.

Potrebbe darsi, infatti, la circostanza che in ragione dell'andamento del ciclo economico, o anche solo di una piu' efficiente gestione delle funzioni trasferite per ragioni organizzative o anche di sopravvenienze tecniche, il costo dell'esercizio della funzione sia inferiore rispetto alle previsioni.

In quest'ipotesi, la differenza tra quanto effettivamente incassato dalla Regione per gestire la singola funzione e quanto speso resterebbe a disposizione della Regione, pur non essendo necessario all'esercizio delle funzioni che a quella Regione sono attribuite.

Inoltre, in capo allo Stato resta comunque l'onere di finanziare l'apparato amministrativo che gestisce la funzione per le Regioni per cui la stessa non e' stata trasferita, oltre all'onere che puo' oramai dirsi pacifico nella giurisprudenza costituzionale di continuare a garantire i diritti fondamentali indipendentemente dalla disponibilita' piu' o meno ampia di risorse economico-finanziarie. Infatti, come gia' ricordato, Â«una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo [il diritto alla prestazione sociale di natura fondamentale, esso] non puo' essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generaliÂ» (sentenza n. 275 del 2016), ma anzi il relativo finanziamento deve essere Â«programmato, corretto e aggiornatoÂ» (Corte costituzionale, 10 aprile 2020, n. 62). Infatti: Â«E' la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazioneÂ» (Corte costituzionale, 16 dicembre, 2016, n. 275).

Va da se' che, a fronte di residui di bilancio destinati a rimanere in capo alle Regioni senza vincoli di destinazione relativi

a specifiche funzioni ma liberi ipoteticamente nel loro utilizzo, vi sarebbe una condizione nella quale lo Stato dovrebbe reperire con nuove tasse o nuovo debito ulteriori risorse per coprire il proprio fabbisogno economico-finanziario.

E' evidente, sotto questo profilo, la irragionevolezza della previsione, nonché la violazione dell'art. 81 della Costituzione.

5. Prevenendo possibili eccezioni, si sottolinea che non può essere considerato come una supremacy clause l'art. 9, comma 4, della legge n. 86/2024, il quale prevede che «[a]l fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'art. 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della governance economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea». Ancora una volta, infatti, la norma delinea in termini di mera possibilità ciò che dovrebbe costituire uno specifico obbligo. D'altra parte, la previsione per cui è possibile prevedere «anche» per le Regioni che hanno sottoscritto le intese il concorso agli obiettivi di finanza pubblica sottintende che ci si rivolgerà prioritariamente alle altre, che quindi vengono danneggiate due volte: (i) una prima volta, nell'accesso alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, perché in possesso di un minore gettito fiscale riferibile al territorio; (ii) una seconda volta, perché costrette a concorrere al perseguimento degli obiettivi di bilancio nazionali prioritariamente rispetto alle regioni con più ampie condizioni di autonomia.

6. Sul tema si ritiene doveroso aggiungere un'ulteriore considerazione. Il modello di federalismo fiscale disegnato dall'art. 119 della Costituzione risponde al generale canone della democrazia rappresentativa, sintetizzato nella nota espressione *no taxation without representation*.

La corrispondenza tra il reperimento delle risorse e il loro impiego è, come noto, presupposto indefettibile della responsabilità politica degli eletti nei confronti degli elettori.

Come ha autorevolmente rilevato Codesta Corte: «Il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato» (Corte costituzionale, 20 luglio 2016, n. 184; negli stessi termini si vedano anche le sentenze 14 febbraio 2019, n. 18 e 23 giugno 2020, n. 115).

7. In quest'ottica, l'art. 119 della Costituzione disegna un meccanismo di finanziamento delle funzioni regionali nel quale la

compartecipazione del gettito erariale riferibile al loro territorio e' soltanto una parte, cosi' come si evince molto chiaramente in particolare al comma 4, la' dove si afferma che «[l]e risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Citta' metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

Ci si riferisce in particolare al fatto che le Regioni stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie. Il che vuol dire naturalmente che di quei tributi e di quelle entrate rispondono politicamente ai cittadini ai quali le risorse sono state prelevate. Prescindere da cio', come fa la legge impugnata, assegnando alle Regioni soltanto quote del gettito erariale rompe il vincolo della responsabilita' politica violando cosi' il principio rappresentativo di cui all'art. 1 della Costituzione, nonche' tutti gli altri parametri indicati nell'epigrafe del presente motivo.

Sotto questo aspetto, e relativamente all'art. 119 della Costituzione, la stretta connessione tra il federalismo fiscale e il disegno autonomistico di cui alla legge costituzionale n. 3/2001 traspare in maniera evidente dal gia' citato Dossier del novembre 2001 del Servizio Studi della Camera dei Deputati, nel quale si legge che «[d]evono essere rispettati i principi di cui all'art. 119, che riguarda il c. d. federalismo fiscale. Cio' sembra trovare ragione soprattutto nell'esigenza che nel conferimento della competenza sia contestuale alla considerazione delle conseguenze sul piano delle risorse finanziarie necessarie [...]. Potrebbe dunque sostenersi che il rispetto dei principi di coordinamento e responsabilita' fiscale debba informare tutto l'iter della legge, a partire dalla fase dell'iniziativa (operando, in ipotesi, come condizione di procedibilita')».

8. Inoltre, il meccanismo competitivo introdotto dalla legge impugnata fa si' che, in ragione del finanziamento esclusivo attraverso la compartecipazione al gettito erariale, si crei una «corsa» tra le Regioni all'accaparramento delle risorse; risorse, inevitabilmente, limitate.

Le indicate disposizioni, in assenza di una piena attuazione dell'art. 119 della Costituzione, e in particolare in assenza di una compiuta disciplina del fondo perequativo che la suddetta disposizione costituzionale destina al fine di attenuare le differenze di ricchezza tra i diversi territori della Repubblica, comportano l'innestarsi nel sistema di un meccanismo quasi automatico e inevitabile di aumento delle disparita' (e, quindi, anche delle discriminazioni) su base territoriale.

Piu' trasferimenti «in blocco» di funzioni alle Regioni ad autonomia ordinaria vi saranno, piu' sara' limitata la capacita' fiscale dello Stato, le cui risorse si andranno riducendo. Cio' comportera' una inevitabile compressione della possibilita' di finanziare politiche tese a riequilibrare le differenze territoriali

che, in ultima analisi, si traducono in differenze di fruizione di diritti civili e sociali da parte dei cittadini. In quest'ottica, il sistema delineato risulta anche, con tutta evidenza, viziato da irragionevolezza.

Tali effetti sono tanto piu' gravi in danno della ricorrente Regione Campania, per le considerazioni espresse in calce al IV motivo di ricorso, da intendersi qui richiamate.

VII. Segue. Illegittimita' dell'art. 10 della legge 26 giugno 2024, n. 86 per contrasto con gli articoli 3, 116, comma 3 e 119 della Costituzione.

1. L'art. 10 la legge si propone di dettare Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarieta' sociale, e prevede, al comma 2, che «[i] n attuazione dell'art. 119, terzo comma, della Costituzione, trova comunque applicazione l'art. 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in conformita' con le disposizioni di cui all'art. 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111, e nel quadro dell'attuazione della milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14).

2. Occorre svolgere una premessa. L'art. 116, comma 3, della Costituzione, come si e' avuto modo di illustrare, impone il pedissequo rispetto dell'art. 119 della Costituzione, parimenti riformato nel 2001. Cio' in quanto l'attuazione delle previsioni dell'art. 119 della Costituzione era strettamente connessa al disegno autonomistico dell'art. 116, come si e' avuto modo di illustrare. L'art. 119 della Costituzione risponde a un'esigenza ben precisa. La gia' citata Relazione della I Commissione Permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), presentata alla Presidenza della Camera dei Deputati il 19 febbraio 2001, afferma che la norma ha stabilito dei principi molto precisi; e in particolare: (i) «il principio che Regioni ed enti locali si reggano con la finanza propria, vale a dire finanziando le proprie spese di funzionamento, di intervento e di amministrazione con i mezzi prelevati dalla propria collettivita', salva naturalmente l'esigenza di perequazione delle situazioni meno avvantaggiate»; (ii) il principio di "territorialita' dell'imposta", vale a dire il «principio espresso al secondo comma [dell'art. 119 della Costituzione, ndr], che contiene anche il principio di compartecipazione degli enti territoriali al gettito dei tributi erariali, riferibili al loro territorio»; (iii) il principio di perequazione a favore dei territori svantaggiati.

Codesta Corte, poi, in sede interpretativa ha fornito alcune precisazioni. Si e' anzitutto in presenza di un disegno secondo cui «per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali, lo Stato puo' erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione» (Corte costituzionale,

23 dicembre 2003, n. 70).

Si vuole evitare che si sovrappongano politiche e indirizzi governati centralmente a quelli degli enti territoriali, piu' vicini ai cittadini e, quindi, in linea teorica piu' in grado di garantire che le risorse rispondano effettivamente ai loro bisogni (Corte costituzionale, 22 febbraio 2022, n. 40).

Per tale motivo, Codesta Corte, anche di recente, ha ribadito che Â«[a]i sensi dell'art. 119, quarto comma, della Costituzione, le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi tre commi del medesimo art. 119 della Costituzione, attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile, in attuazione dei principi fissati dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge n. 42 del 2009Â» (sentenza n. 220 del 2021)Â» (Corte costituzionale, 14 aprile 2023, n. 70).

Emerge dunque un sistema in cui la perequazione e' l'unico strumento a disposizione dei territori con minore capacita' fiscale per abitante.

3. Cio' posto, l'art. 10 della legge impugnata e' incostituzionale perche' non consente l'operativita' della perequazione, al contrario aumentando la disparita' di trattamento e il divario tra le Regioni (con evidenti ricadute sul piano della ridondanza del vizio).

La norma, infatti, richiama l'art. 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, il quale prevede quanto segue al comma 5: Â«[e'] istituito, dall'anno 2027 o da un anno antecedente ove ricorrano le condizioni di cui al presente decreto legislativo, un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni Regione il finanziamento integrale delle spese di cui all'art. 14, comma 1. Nel primo anno di funzionamento del fondo perequativo, le suddette spese sono computate in base ai valori di spesa storica e dei costi standard, ove stabiliti; nei successivi quattro anni devono gradualmente convergere verso i costi standard. Le modalita' della convergenza sono stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e previo parere delle Commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica competenti per i profili di carattere finanziario. Allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e' allegata una relazione tecnica concernente le conseguenze di carattere finanziario. Ai fini del presente comma, per il settore sanitario, la spesa coincide con il fabbisogno sanitario standard, come definito ai sensi dell'art. 26Â» Ne deriva un quadro in cui il fondo perequativo sara' attuato solo a partire dal 2027, e nei primi anni di operativita' finanziera' le spese delle singole Regioni sulla base

dei costi standard.

La perequazione, dunque, e' meramente un obiettivo di facciata, non perseguito realmente, perche' le Regioni con minore capacita' fiscale per abitante, come la ricorrente, non potrebbero accedere immediatamente all'autonomia, o comunque potrebbero accedervi in misura ridotta, dal momento che le funzioni trasferite vengono finanziate esclusivamente tramite compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio.

Dall'altro lato, esse non potrebbero comunque colmare il gap che le separa dalle altre, posto che il fondo perequativo non e' ancora operativo e non lo sara' fino al 2027 (salvo ulteriori rinvii).

Il gap tra le singole Regioni, peraltro, e' destinato ad aumentare, sol considerando che la stipulazione di intese medio tempore ridurra' senz'altro il plateau delle risorse disponibili.

Il criterio della spesa storica, peraltro, operativo nei primi quattro anni di vita del fondo perequativo, riflette e consente il perdurare di profonde differenze territoriali, perche' assume a parametro di riferimento quanto si e' speso in precedenza, e non quanto si dovrebbe spendere.

4. In questo quadro, risulta evidente l'irragionevolezza e il patente contrasto con l'impianto costituzionale di una legge, quale quella impugnata, che consente di trasferire funzioni ulteriori alle Regioni senza garanzia reale dei LEP, nonche' senza una piena attuazione del fondo perequativo e con finanziamento a esclusivo carico del gettito erariale.

Si tratta, molto schematicamente, di introdurre un ulteriore elemento di differenziazione tra i territori, senza aver prima superato le differenze esistenti e senza aver completato il disegno normativo di garanzia della perequazione tra territori e di corrispondenza tra funzioni e reperimento delle risorse, ovvero la responsabilita' politica del proprio operato.

E' evidente, anche alla luce della citata giurisprudenza di Codesta Corte, che la piena attuazione del federalismo fiscale e, nel quadro di questo, di un pieno ed efficiente sistema di perequazione territoriale, non puo' che essere un presupposto indefettibile di qualsiasi ulteriore differenziazione territoriale nel nostro Paese. In altri termini, nessun elemento competitivo puo' essere introdotto nel regionalismo italiano, se non in un quadro di piena garanzia della perequazione tra le Regioni; unica condizione che possa garantire la effettiva fruizione di quei livelli essenziali delle prestazioni la cui effettiva garanzia la Costituzione assegna al legislatore statale come un obbligo.

A tal riguardo e' stato efficacemente osservato che «il legislatore di revisione del 2001, [...] aveva condizionato l'operativita' dell'art. 116 alla preventiva osservanza dell'art. 119, sintesi delle azioni perequative. Pertanto, lo Stato e' chiamato a fare qualcosa prima di avviare la diversificazione delle Regioni:

ha un obbligo di attivarsi in opposizione al dovere di rimanere fermo. Un esperimento tratto dalla fisica rende visivo il mio discorso: quello dei vasi comunicanti. Lo Stato è come se avesse nelle mani le chiavi del rubinetto, che dovrà aprire per consentire all'acqua di scorrere dal vaso più alto verso il più basso fino a quando il livello non sarà lo stesso. Lo Stato, quindi, deve far defluire le risorse dalle Regioni più ricche alle meno e solo a parità di risorse avvierà la gara con l'augurio che vinca il miglior concorrente. Il level playing field è una regola basilare del liberismo economico e aver trasferito questa dinamica sul terreno del diritto costituzionale presuppone che il 116 abbia disegnato in anticipo le tappe fondamentali del regionalismo competitivo: prima si equiordinano le Regioni e in un secondo momento si trasferirà il surplus a chi dimostra di meritarlo. Ma il processo bifasico caratterizzato da un preciso ordine di intervento non trova corrispondenza nel progetto governativo, ... (omissis) Questa inversione del cronoprogramma compone l'incostituzionalità del ddl 1665, del resto non è la prima volta che disattendere la dimensione temporale si risolve in una violazione all'assetto costituzionale» (Audizione della prof.ssa G. DE MINICO del 12 marzo 2024 sul disegno di legge A.C. 1665).

Le disposizioni censurate restringono il perimetro delle risorse disponibili in favore della Regione Campania e, dal momento che la perequazione non viene effettivamente garantita prima della stipula di ciascuna intesa, i vizi dedotti riverberano in lesione di tutte le attribuzioni costituzionali della ricorrente e di su tutti i propri titoli di competenza. Per le medesime ragioni risulta violato l'art. 119 della Costituzione, in quanto l'aggiornamento e la revisione dei LEP in regime di invarianza finanziaria comporta l'impossibilità di un integrale finanziamento delle funzioni amministrative delle Regioni, ex art. 119, comma 4, della Costituzione.

VIII. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione degli articoli 76, 116, comma 3, e 119, commi 1, 2 E 4, della Costituzione.

1. L'art. 3 della legge impugnata contrasta patentemente con le disposizioni in rubrica, poiché non individua i principi e i criteri direttivi che dovrebbero guidare l'attività di determinazione dei LEP. Più precisamente, l'art. 3 delega il Governo a adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

Senonché, queste ultime disposizioni si limitano a delineare la procedura per l'emanazione di d.P.C.M., presentati da una cabina di regia a tale scopo istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma non contengono certo principi e criteri direttivi, idonei a indirizzare l'esercizio della funzione legislativa.

2. Si tratta, pertanto, di una vera e propria delega Â«in biancoÂ», in contrasto – come sancito da costante giurisprudenza costituzionale – con l'art. 76 della Costituzione.

Come Codesta Corte ha avuto modo di chiarire, la legge delega e' Â«fondamento e limite del potere legislativo delegato; essaÂ», sicche', se e' vero che Â«puo' essere abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di "riempimento" normativoÂ», e' altrettanto vero che Â«non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque non idonee ad indirizzarne l'attivitàÂ» (Corte costituzionale, 27 luglio 2023, n. 166).

– L'art. 76 della Costituzione, infatti, Â«non contempla la possibilità di abbandonare alle determinazioni del Governo, tramite deleghe "in bianco", le scelte legislative fondamentali e di indirizzo relative alle materie regolate, esigendo al contrario che, in proposito, si manifesti la valutazione politica preminente del ParlamentoÂ» (Corte costituzionale, 21 ottobre 1998, n. 354).

Codesta Corte ha infatti chiarito che Â«Le direttive, i principi ed i criteri servono [...] a circoscrivere il campo della delega, si' da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinataÂ» (Corte costituzionale, 10 ottobre 1985, n. 158).

Il rimando effettuato dalla legge impugnata non consente nemmeno di ricavare i principi e criteri direttivi per implicito (Corte costituzionale, 12 marzo 1986, n. 48). Le norme richiamate per relationem non riportano, infatti, criteri sufficientemente specifici e, pertanto, sotto questo aspetto sono incostituzionali per violazione dell'art. 76 della Costituzione.

Le criticità di cui al presente motivo erano state segnalate, peraltro anche dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, che, nel parere reso sul disegno di legge nella seduta del 23 aprile 2024, ha evidenziato come i commi da 791 a 801-bis dell'art. 1 della legge di bilancio 2023 – da cui avrebbero dovuto ricavarsi i principi e criteri per l'esercizio della delega – avessero unicamente Â«un contenuto prevalentemente organizzativo e proceduraleÂ» e, come tale, non idoneo a guidare l'esercizio della funzione legislativa da parte dell'Esecutivo.

3. La delega Â«in biancoÂ», in palese contrasto con la giurisprudenza costituzionale richiamata, risulta essere particolarmente grave – e la ridondanza di tale illegittimità particolarmente evidente – nel caso che qui ci occupa, proprio per la centralità che l'individuazione dei LEP assume nel procedimento per l'attribuzione delle ulteriori condizioni e forme di autonomia. Così, l'eccesso di delega comporta anche una violazione degli articoli 116 comma 3, e 119, commi 1, 2 e 4, della Costituzione.

Se la fissazione dei LEP rappresenta il presupposto del trasferimento di ulteriori competenze dallo Stato alle autonomie

territoriali, e' evidente che la determinazione dei LEP incide sull'estensione e sui limiti delle funzioni attribuibili alle Regioni. Sicche', essendo impedita in concreto la determinazione dei LEP, perche' non sono stati fissati principi e criteri direttivi e non e' rispettata la riserva di legge prevista dall'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione.

Contestualmente alla determinazione dei LEP, sono stabiliti, peraltro, anche i costi e i fabbisogni standard correlati a tali prestazioni. Tale operazione e' necessaria per quantificare l'entita' del finanziamento delle funzioni trasferite, con un riflesso diretto sulle entrate riconosciute alle Regioni per l'esercizio delle nuove funzioni e, per converso, sulle risorse che rimangono in capo allo Stato e, in ipotesi, anche per finanziare trasferimenti alle altre Regioni, che ne facciano richiesta.

Percio', e' essenziale che la delega legislativa sia esercitata correttamente, secondo i principi ed i criteri legislativamente previsti.

In questi termini, la violazione dell'art. 76 della Costituzione e la conseguente violazione degli articoli 116, comma 3, e 119, commi 1, 2 e 4 della Costituzione Â«ridondaÂ» in lesione delle competenze regionali. Codesta Corte, del resto, ha precisato che le Regioni possono, nei giudizi in via principale, Â«contestare l'esistenza dei presupposti costituzionali degli atti con forza di legge quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o delle Province autonome ricorrentiÂ» (Corte costituzionale, 13 gennaio 2004, n. 6).

In questo caso, e' evidente la ridondanza, perche' l'assenza di principi e criteri direttivi per la fissazione dei LEP abilita il Governo a fissarli Â«liberamenteÂ» in sede di approvazione di ciascuna intesa, senza alcuna garanzia in favore delle Regioni che rimangono escluse.

D'altra parte, la fissazione dei LEP per costante giurisprudenza di Codesta Corte e' competenza esclusiva statale a carattere trasversale, e pertanto idonea a incidere su tutte le competenze concorrenti di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione.

IX. [Segue]. Illegittimita' costituzionale dell'art. 3, commi 7 e 9, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione degli articoli 117, comma 2, lettera m), 116, comma 3, della Costituzione e del principio di legalita' ex articoli 3, 23, 97 E 113 della Costituzione.

1. L'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione demanda alla legge dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili.

Si tratta, come si e' detto, di una materia c.d. trasversale, per la quale la legislazione statale definisce limiti nel rispetto dei quali si esercitano le funzioni legislative regionali, tanto di

carattere concorrente quanto di carattere residuale.

La legge, dunque, in questa materia e' imprescindibile. Coerentemente con tale interpretazione (pur non fissando principi e criteri direttivi), l'art. 3 della legge impugnata prevede una delega al Governo per l'adozione dei decreti legislativi, per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Si prevede, in altre parole, che la determinazione dei LEP avvenga con atto avente forza di legge.

2. Tuttavia, del tutto contraddittoriamente, il comma 7 dell'art. 3 prevede che «i LEP possono essere aggiornati periodicamente in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili [...] con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri [...]». Sotto questo profilo la disposizione, nell'attribuire a un atto amministrativo monocratico l'aggiornamento della determinazione dei LEP, oltre a violare l'art. 117, comma 2, lettera m), cosi' come interpretato dalla costante giurisprudenza di Codesta Corte costituzionale, risulta in contrasto con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo dell'irrazionalita' e dell'irragionevolezza. La previsione e' infatti del tutto contraddittoria, specialmente se raffrontata con il comma 1, che coerentemente individua nella fonte di rango legislativo l'atto attraverso il quale i LEP devono essere determinati.

3. L'attribuzione di potere al Presidente del Consiglio dei ministri, inoltre - cosi' come delineata dal citato art. 3, comma 7, risulta in contrasto con il principio di legalita' sostanziale delineato dalla giurisprudenza di Codesta Corte, che impone alla legge, oltre che di fondare il potere, di definirne limiti e modalita' di esercizio, che nella fattispecie sono del tutto assenti, risultando il potere attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri slegato da qualunque criterio concreto di esercizio.

Codesta Corte ha affermato, in piu' occasioni, che il principio di legalita' sostanziale non consente «l'assoluta indeterminatezza» del potere conferito dalla legge ad un'autorita' amministrativa, cio' che produrrebbe l'effetto di attribuire, in pratica, una «totale liberta'» al soggetto od organo investito della funzione. Si e' affermato, infatti, che «[n]on e' sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma e' indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalita', in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa» (ex multis, Corte costituzionale, 7 aprile 2011, n. 115).

4. Alla luce di quanto esposto in precedenza, e' evidente, quindi, la violazione della sfera di attribuzioni della Regione ricorrente. La legge ordinaria e' garanzia anche per le singole Regioni, in quanto luogo di sintesi di tutte le istanze e gli interessi della comunita' nazionale e, pertanto, anche degli enti territoriali che compongono la Repubblica (art. 114 della

Costituzione).

L'assenza di criteri direttivi per l'aggiornamento dei LEP, peraltro, sostanzialmente rimette all'arbitrio del Presidente del Consiglio dei ministri il loro aggiornamento. Con il risultato pratico che gli atti sarebbero sindacabili soltanto di fronte al giudice amministrativo, il cui sindacato sarebbe limitato, trattandosi di atto ampiamente discrezionale.

Ne deriva, evidente, la lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione Campania perche', specularmente a quanto si e' osservato nel motivo precedente, la competenza a fissare (e quindi ad aggiornare) i LEP e' competenza trasversale, idonea a incidere su tutte le materie oggetto di potesta' legislativa concorrente (e, dunque, su tutte le attribuzioni costituzionali della Regione Campania). I LEP, del resto, sono presenti anche nelle materie a competenza legislativa esclusiva statale, in cui la Regione ha comunque compiti amministrativi.

X. Illegittimita' costituzionale della intera legge 26 giugno 2024, n. 86 e, in particolare, degli articoli 1, commi 2 e 4, 3, comma 7, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione e degli obblighi comunitari di cui al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza e alla decisione di esecuzione n. 2021/168 del Consiglio dell'Unione europea e successive modificazioni ed integrazioni, che prevedono misure per la coesione sociale e territoriale.

1. La legge n. 86/2024 viola l'art. 117 della Costituzione anche sotto gli ulteriori profili indicati in epigrafe.

Come si e' diffusamente argomentato nei motivi che precedono, la legge impugnata:

(i) prevede un sistema in cui i LEP sarebbero riferibili soltanto ad alcune materie, con cio' consentendo che, per le materie in cui, in base alla medesima legge, i LEP non devono essere predeterminati, il trasferimento delle funzioni e' possibile immediatamente, anche senza la previa individuazione degli stessi (cfr. art. 1, comma 2);

(ii) ammette che il trasferimento delle funzioni avvenga non solo una volta garantiti i LEP, essendo sufficiente, invece, predisporre un non meglio individuato finanziamento per la relativa (futura ed eventuale) garanzia (cfr. art. 1, comma 2 e art. 4, comma 1);

(iii) demanda a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, l'aggiornamento periodico dei LEP, con cio' sottraendo al Parlamento la disciplina di una materia cruciale nella garanzia di livelli minimi nel godimento dei diritti sociali per i cittadini di tutto il Paese (cfr. art. 3, comma 7);

(iv) prevede che tale aggiornamento periodico avvenga «nei limiti delle risorse finanziarie disponibili», con cio' condizionando la

garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni alle necessita' di bilancio (cfr. art. 3, comma 7).

Così disponendo, è messa a rischio l'uniformità delle condizioni di vita nel Paese e, conseguentemente, la coesione territoriale, in netto contrasto con uno degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza e, più in generale, del Dispositivo per la ripresa e la resilienza istituito dal regolamento UE 2021/241, che individua la coesione economica, sociale e territoriale tra i sei pilastri fondanti del Piano stesso.

Le disposizioni in questione violano, pertanto, indirettamente l'art. 117, comma 1, della Costituzione, violando direttamente gli obblighi comunitari che costituiscono norma interposta, perché impediscono il perseguimento degli obiettivi del PNRR, approvato con gli atti comunitari indicati nell'epigrafe del presente motivo.

2. Corre l'obbligo di evidenziare che il pilastro della coesione territoriale assume un ruolo trasversale nel Piano italiano, che si propone di affrontare «in modo concreto le sfide territoriali profondamente radicate e promuovendo uno sviluppo equilibrato» (cfr., considerando 36 della decisione di esecuzione del Consiglio, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia), e si traduce in un target puntuale corrispondente alla Riforma 1.14 – Riforma del quadro fiscale subnazionale.

La decisione di esecuzione del Consiglio prevede, infatti, che entro il primo trimestre del 2026 si addivenga al completamento del federalismo fiscale previsto dalla legge 42 del 2009, con l'obiettivo di «migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare le risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi e incentivare un uso efficiente delle risorse medesime. La riforma dovrà definire in particolare i parametri applicabili e attuare il federalismo fiscale per le Regioni a statuto ordinario, le province e le città metropolitane».

È chiaro, per quanto illustrato sinora, come i meccanismi di trasferimento delle risorse previsti dalla legge n. 86/2024 siano ben lontani dall'implementare un quadro di regole chiaro che effettivamente migliori «la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo» e assegni «le risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi».

L'implementazione di tali meccanismi – contraria ad uno dei pilastri fondamentali del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza – ha, quindi, l'ulteriore effetto di minare la possibilità di accedere ai fondi previsti dal PNRR, dal momento che (come noto) l'art. 24 del regolamento UE n. 241/2021 ricollega la sospensione dell'erogazione dei contributi finanziari non solo al mancato conseguimento degli obiettivi, ma anche alla messa in atto di azioni che si pongono in contrasto con ulteriori obiettivi già raggiunti o

da raggiungere.

Questo – oltre che comportare un danno ingente per le finanze pubbliche – finisce per riverberarsi anche sulla sfera di attribuzione dei soggetti attuatori del Piano, fra cui figurano anche le Regioni, che rischierebbero di vedersi private dei fondi a copertura di attività già messe in atto e delle risorse necessarie a implementare gli ulteriori investimenti previsti dal medesimo Piano. In quest'ottica, è evidente la lesione della sfera di attribuzioni della Regione ricorrente.

Per tali motivi le norme contrastano patentemente altresì con gli articoli 3 e 4 del regolamento UE 2021/241, interpretato in linea con i Country Report, sopra citati, in guisa da violare in via indiretta anche l'art. 117, comma 1, della Costituzione perfezionando così la fattispecie della violazione per norma interposta.

XI. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 3, 5 e 8, della legge 26 giugno 2025, n. 86 per violazione degli articoli 2, 3, 5, 97, 81, 114, 116, comma 3, e 120 della Costituzione, nonché dell'art. 5 e degli articoli 70 e 72 della Costituzione.

1. Quanto ai profili di illegittimità costituzionale delle disposizioni afferenti il procedimento, che la legge impugnata delinea perché si addivenga all'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, non si può che prendere le mosse dall'art. 2, commi 5 e 8, nella parte in cui prevede che «il disegno di legge [...], cui è allegata l'intesa» venga «trasMESSO alle Camere» unicamente «per la deliberazione, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione».

Tale contenuto viola l'art. 116, comma 3, della Costituzione, che non si limita a prevedere una mera deliberazione che approvi l'intesa, ma richiede l'approvazione – a maggioranza assoluta, sulla base di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata – di una legge d'iniziativa regionale (v. infra), che segua l'ordinario procedimento legislativo in Commissione e, successivamente, in Aula, con le correlate garanzie, in termini non solo di confronto tra maggioranza e opposizioni parlamentari, ma anche di necessario coinvolgimento dell'opinione pubblica, in ragione della pubblicità del procedimento legislativo. Nel riferirsi a una semplice deliberazione, la legge impugnata sembrerebbe, invece, richiedere una sola votazione complessiva sull'intesa raggiunta dagli Esecutivi dello Stato e della Regione interessata, senza la possibilità per il Parlamento di intervenire, come nell'ordinario iter legis.

Così disponendo, si svincola il Parlamento – in contrasto con quanto stabilito all'art. 116, comma 3, della Costituzione – relegandolo a un mero ruolo di ratifica di un'intesa, il cui negoziato si esaurisce nel circuito del rapporto tra Governo e Giunta regionale.

2. Sul punto, basti aver riguardo al procedimento scandito dalla legge impugnata: dopo essere state semplicemente «informate» (comma

2) dell'avvio del negoziato, le Camere sono chiamate, attraverso i «competenti organi parlamentari» all'espressione di un semplice «atto di indirizzo» (comma 4), ne' necessario, posto che se esso non viene emanato entro novanta giorni e' consentito procedere in assenza, ne' vincolante, in quanto il Presidente del Consiglio dei ministri puo' benissimo non conformarsi allo stesso, essendo tenuto semplicemente a «riferire alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata» (comma 5).

A seguito della sottoscrizione dell'intesa, il disegno di legge al quale l'intesa e' allegata e' immediatamente trasmesso alle Camere per una semplice «deliberazione», che corrisponde all'approvazione finale (comma 8).

Si configura, quindi, una deliberazione complessiva sull'intesa raggiunta dagli Esecutivi dello Stato e della Regione interessata, un «prendere o lasciare», che non consente al Parlamento il pieno esercizio delle proprie funzioni.

Al contrario, come si e' sostenuto nell'Appello di trenta costituzionalisti su Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unita' del Paese (<https://www.federalismi.it/nv14/articolodocumento.cfm?Artid=38182>), «i parlamentari, come rappresentanti della nazione, devono essere chiamati a intervenire, qualora lo riterranno, anche con emendamenti sostanziali che possono incidere sulle intese, in modo da ritrovare un nuovo accordo, prima della definitiva votazione sulla legge».

3. La legge impugnata sembra connotare la legge di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione in termini di una legge di ratifica di un trattato internazionale. Con cio', si evidenzia (in maniera ancor piu' marcata) la distorsione che la legge impugnata introduce nel rapporto tra lo Stato e le Regioni, considerato al pari di rapporto tra ordinamenti sovrani, in un contesto in cui, come sopra rilevato, le Regioni sono, invece, prive di sovranita', come chiarito da Codesta Corte (Corte costituzionale, 7 novembre, 2007, n. 365).

4. La legge che definisce le «forme e condizioni particolari di autonomia» compie, invece, scelte estremamente impattanti, come si e' illustrato anche nei motivi che precedono, per l'unita' nazionale e per la garanzia di eguali condizioni di vita tra i cittadini.

La previa conclusione di un'intesa tra Esecutivi non puo' avere l'effetto di sottrarre alle Camere la possibilita' di svolgere il fondamentale ruolo di sintesi, che tenga conto delle istanze anche delle altre Regioni, proprio in funzione della suddetta garanzia dell'unita' nazionale.

Il Parlamento e' la sede costituzionalmente individuata per effettuare una sintesi tra le istanze dello Stato e delle diverse Regioni; da qui, l'imposizione - ex art. 116, comma 3, della Costituzione - della maggioranza assoluta per l'approvazione della legge ivi contemplata. E' solo all'organo rappresentativo della Nazione (cfr., ex multis, Corte costituzionale, 25 giugno 2015, n.

118), solo al Parlamento che spetta di valutare, in ogni suo aspetto, la scelta di garantire a una Regione maggiori competenze, verificandone l'impatto sull'unità della Repubblica.

5. In questi termini, si configura il contrasto anche con gli articoli 5, 70 e 72, della Costituzione. Sottrarre, nei fatti, la possibilità al Parlamento di svolgere un esame compiuto dell'intesa, pone in pericolo l'unità nazionale, potenziando le competenze di alcune Regioni, a detrimento di quelle di altre, al di fuori di una visione e di una sintesi che tengano conto dell'insieme complessivo della Nazione.

Impedire al Parlamento di svolgere un'adeguata istruttoria non assicura a ciascuna Regione la salvaguardia del suo ruolo, delle sue competenze e funzioni e del loro adeguato finanziamento.

La violazione delle disposizioni costituzionali citate è «ridonda», pertanto, quale violazione delle competenze della Regione ricorrente. Tenuto conto dei possibili contenuti e degli effetti, il coinvolgimento del Parlamento nell'approvazione dell'intesa avrebbe costituito un'importante, indefettibile, garanzia a favore di ogni singola Regione.

I vizi denunciati ridondano in lesione, come detto, delle attribuzioni costituzionali della Regione Campania, perché il mancato coinvolgimento del Parlamento, relegato a un ruolo di mera ratifica di decisioni prese da altri (i due Esecutivi, quello statale e regionale), impedisce che il Parlamento stesso, in quanto luogo della sintesi dell'interesse nazionale nel suo complesso, possa intervenire sul testo della intesa e della legge di approvazione.

Cio' è tanto più evidente se si considera l'evidente irragionevolezza della previsione dell'art. 9, comma 1, della legge n. 86/2024, la quale afferma che dalla singola intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Si è già avuto modo di dimostrare che così non è, e dunque, visto che saranno disposizioni sicuramente incidenti sul bilancio, al Parlamento dovrebbe essere concesso di intervenire per assicurare l'obiettivo della perequazione tra le varie Regioni.

XII. [Segue]. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 8, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione dell'art. 116, comma 3, nonché degli articoli 5 e 120, della Costituzione.

1. Il medesimo art. 2, comma 8, della legge impugnata presenta un ulteriore profilo di contrasto con l'art. 116, comma 3, della Costituzione dal momento che non prevede alcun coinvolgimento della Regione nella fase di approvazione parlamentare dell'intesa.

Prevedere, come fa la legge impugnata, che l'intero procedimento si svolga nel negoziato tra i due Esecutivi, statale e regionale, riducendo a un ruolo di «ratifica» il Parlamento, non solo svilisce (come visto) il ruolo di quest'ultimo, ma va a danno anche della Regione interessata ad accedere alle condizioni di autonomia differenziata, come in ipotesi potrebbe essere la Regione Campania,

beninteso nel pieno rispetto della Carta costituzionale, come sopra rilevato.

Dopo la stipula dell'intesa, infatti, la Regione non e' in alcun modo coinvolta nell'iter legislativo. Il Parlamento, dunque, ben potrebbe radicalmente bocciare l'intesa, e alla singola Regione non potrebbe essere concesso intervenire per modificare opportunamente i contenuti di essa, in modo da ottenere l'approvazione parlamentare. Prevenendo possibili obiezioni, si osserva che e' vero che l'art. 2 della legge impugnata abilita il Parlamento ad adottare «atti d'indirizzo», che in ipotesi potrebbero prevenire la bocciatura; sennonche' il Governo viene legittimato a discostarsene senza particolari difficoltà e senza previo coinvolgimento della Regione interessata.

2. Così configurato, il procedimento delineato dalla legge impugnata contrasta, pertanto, anche con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione. In virtù di tale principio, alla Regione non dovrebbe essere precluso un intervento anche «al ribasso» rispetto a quanto convenuto in sede di intesa, per ottenere l'approvazione parlamentare.

La violazione del principio di leale collaborazione sussiste anche a voler considerare possibile la modifica da parte della singola Regione nel senso voluto dal Parlamento.

Non sono previste, infatti, particolari garanzie procedurali a favore della singola Regione dopo l'approvazione dell'intesa; il negoziato, come detto, si svolge solo tra Regione e Governo, senza che la Regione possa effettivamente interloquire con le varie Commissioni parlamentari. Ciò potrebbe comportare l'effetto paradossale per cui la singola Regione sarebbe tenuta ad accettare «a scatola chiusa» le determinazioni parlamentari, le quali, evidentemente, potrebbero anche indurla a rinunciare al proprio percorso autonomistico.

Se, come detto, il principio di leale collaborazione ha una portata elastica, da adattare al singolo caso concreto, ferma restando la necessita' di assicurare un ordinato svolgimento dei rapporti tra tutti gli enti componenti la Repubblica, nel caso di specie esso difetta radicalmente. Ciò e' tanto più grave sol considerando l'intreccio delle varie competenze interessate dall'art. 116, comma 3, della Costituzione, che potenzialmente possono interessare anche molte delle materie oggetto di competenza legislativa esclusiva statale. Potenzialmente, dunque, il Parlamento potrebbe ritenere i contenuti dell'intesa in contrasto con gli obiettivi fissati dalla legge statale, e richiedere modifiche particolarmente stringenti, che la Regione potrebbe non essere indotta ad accettare tout court, rinunciando così al percorso autonomistico. Evenienza, quest'ultima, che si sarebbe potuta evitare prevedendo il coinvolgimento degli uffici regionali lungo tutto

l'arco di approvazione della legge.

Sotto questo aspetto, e' evidente l'ammissibilita' del motivo in esame, perche' e' riferito alla capacita' di attuare effettivamente l'art. 116, comma 3, della Costituzione, ferme restando le considerazioni espresse in precedenza sull'argomento.

XIII. Illegittimita' costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 6, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione dell'art. 116, comma 3, e 121, comma 2, della Costituzione.

- L'art. 2 della legge impugnata si pone in contrasto con l'art. 116, comma 3, della Costituzione anche la' dove non configura l'iniziativa della Regione come iniziativa legislativa in senso stretto. Si prevede infatti che il disegno di legge venga redatto e presentato non gia' dalla Regione, come previsto dal combinato disposto degli articoli 116 e 121 della Costituzione, ma dal Governo, con evidente lesione della sfera di attribuzioni della Regione.

Essendo riferita a una legge dello Stato, l'iniziativa della Regione interessata, di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione, non deve intendersi quale mera proposta, ma come iniziativa ai sensi dell'art. 121, comma 2, ultimo periodo, della Costituzione, per cui ciascun Consiglio regionale puo' esercitare l'iniziativa legislativa.

Tale ricostruzione e' stata confermata, peraltro, anche da Codesta Corte (Corte costituzionale, 25 giugno 2015 n. 118 e 15 ottobre 2015, n. 202) che ha fatto esplicito riferimento a Â«l'approvazione di una legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessataÂ».

In questo quadro, la disposizione impugnata contrasta con agli articoli 116 e 121 della Costituzione, perche' non qualifica l'iniziativa della Regione come iniziativa legislativa, lasciando, invece, al Governo l'iniziativa legislativa finalizzata all'approvazione della legge che riconosce maggiore autonomia.

XIV. Illegittimita' costituzionale degli articoli 2, 3, commi 2 e 7, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione degli articoli 2, 3, 5 e 120, 81, 97, 114 della Costituzione.

1. Il procedimento delineato dalla legge n. 86/2024 viola patentemente le norme in epigrafe. Si consente, infatti, del tutto irragionevolmente - con violazione degli articoli 3, 97 e 81 della Costituzione- di prescindere dalla valutazione dei Ministeri competenti per materia e del Ministero dell'economia e delle finanze e, in sede di negoziato tra Regione richiedente e Governo, non si prevede in alcun modo una valutazione dell'interesse delle altre Regioni, ne' un adeguato ed effettivo coinvolgimento delle stesse, attraverso la necessita' dell'intesa o almeno del parere della Conferenza delle Regioni, in guisa che risulta palesemente viziato l'intero procedimento volto alla formazione dell'intesa per contrasto con il principio di solidarieta' di cui all'art. 2 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5, 114 e

120 della Costituzione.

– Al comma 4 del medesimo art. 2 si prevede che sullo schema di intesa preliminare sia acquisito un mero parere della Conferenza Unificata e non l'intesa della stessa, nonostante la significativa portata delle singole intese sul futuro assetto ordinamentale, sociale ed economico-finanziario anche delle altre Regioni, con violazione, anche sotto tale profilo, degli articoli 5, 114 e 120, vieppiu' tenuto conto che Codesta Corte costituzionale ha piu' volte affermato (ex multis, sentenza n. 116/94) «che la Conferenza e' la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica tra lo Stato e le regioni (e le province autonome) ... in quanto tale, la Conferenza e' un'istituzione operante nell'ambito della comunita' nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione tra lo Stato, le regioni e le province autonome».

2. L'art. 3, comma 2, viola analogamente le disposizioni individuate in rubrica, dal momento che prevede, per l'adozione dei decreti legislativi determinativi dei LEP, il parere della Conferenza unificata, anziche' l'intesa, che consentirebbe la realizzazione di un effettivo confronto con le autonomie regionali.

Piu' nel dettaglio, la disposizione citata prevede che i decreti legislativi di determinazione dei LEP siano 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, precedentemente – ai sensi dell'art. 2, primo comma, semplicemente «informata» del «negoziato» tra la Regione e il Governo. 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.

3. Il depotenziamento dell'intesa a mero parere viola il principio di leale collaborazione, per come interpretato anche da Codesta Corte costituzionale, per cui «la' dove il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessita' del ricorso all'intesa», che costituisce «cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale e' rimessa a decreti legislativi delegati» (Corte costituzionale, 25 novembre 2016, n. 251). A differenza del parere, l'intesa consente, infatti, «lo svolgimento di genuine trattative e garantisce un reale coinvolgimento» (Corte costituzionale, 13 dicembre 2017, n. 261). Il principio di leale collaborazione, alla base dei rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie, impone la previsione di «una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attivita' concertative e di coordinamento orizzontale, ovverossia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealta'» (Corte costituzionale, 1 ottobre 2003, n. 303)

4. La mancata previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata determina la illegittimità della relativa previsione per varie ragioni. Si tratta, anzitutto, di materie in cui vengono in gioco i LEP, che devono essere determinati, nell'impostazione della legge impugnata, parallelamente all'approvazione dell'intesa. Codesta Corte ha sottolineato a più riprese la trasversalità dei LEP e come essi incidono su tutte le materie oggetto di competenza concorrente. L'intesa, dunque, era necessaria perché si verifica proprio quell'inestricabile intreccio di competenze che Codesta Corte ritiene presupposto per l'operatività dell'intesa, in luogo di un semplice parere non vincolante. E, del resto, che l'intesa fosse necessaria, in luogo del parere, emerge dal tenore letterale dell'art. 1, comma 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per il 2023), sempre in tema di LEP, anche a valere come *tertium comparationis* nell'ambito del giudizio di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione

– Il comma da ultimo citato prevede che i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, con cui sono determinati i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione, siano adottati su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e che sullo schema di decreto sia acquisita l'intesa della Conferenza unificata ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Se l'intesa è stata ritenuta necessaria in quell'occasione, non si vede cosa sia cambiato, e soprattutto cosa giustifichi il cambio di rotta del legislatore.

5. Specularmente, e per gli stessi motivi, è costituzionalmente illegittima anche la disposizione dedicata al procedimento di aggiornamento dei LEP (art. 3, comma 7), che avverrebbe sempre per tramite di decreto del Presidente del Consiglio adottati previo parere della Conferenza unificata, da rilasciarsi entro soli venti giorni, decorsi i quali gli stessi decreti sono comunque trasmessi alle Camere.

6. Da quanto esposto emerge come le disposizioni richiamate vulnerino le prerogative della Regione Campania.

La determinazione dei LEP è, come più volte rilevato, trasversale e idonea a investire tutte le competenze della singola Regione previste dalla Costituzione, a vario titolo. Il relativo finanziamento avrebbe dovuto essere quindi concertato con tutti gli enti locali che compongono la Repubblica; il mancato coinvolgimento della Conferenza delle Regioni e la previsione di un semplice parere, non vincolante, della Conferenza unificata in luogo dell'intesa determina certamente e' un vizio che ridonda in danno delle attribuzioni costituzionali della Regione ricorrente. Essa, a mero titolo esemplificativo, incide sulla competenza concorrente spettante in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

XV. Illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione dell'art. 3, della Costituzione.

1. La legge n. 86/2024 presenta, infine, un ulteriore profilo di contrasto con la Costituzione e, in particolare, con l'art. 3, la dove – all'art. 11 – prevede che: «Gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge».

La disposizione si riferisce, con ogni evidenza, agli accordi preliminari (pre-intese) sottoscritti, nel 2018, dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna con il Governo Gentiloni e alle successive interlocuzioni con i successivi Governi, giunte sino all'elaborazione di bozze d'intesa.

Se interpretata nel senso di consentire l'esame e la conclusione di procedimenti ex art. 116 della Costituzione, già avviati prima dell'entrata in vigore della legge impugnata, la disposizione risulta, in primo luogo, irragionevole sotto due ordini profili.

2. Da un lato, facendo salvi gli accordi già raggiunti con talune Regioni, essa inserisce, da subito, un regime derogatorio nel contesto di un atto normativo che ambisce, invece, a dettare un quadro di principi generali.

Contrasta, infatti, con l'obiettivo dichiarato della legge impugnata, ossia «costruire percorsi costanti e organici attorno ai processi di accesso all'autonomia differenziata» (cfr., Dossier redatto dal Servizio studi della Camera del 5 febbraio 2024, pag. 7-8), una norma che fa salvi i procedimenti avviati fuori dal perimetro delineato dalla legge in cui quella stessa norma si colloca.

Questo crea l'effetto paradossale di sottrarre le Regioni in questione al sistema di presidi che, pur con le criticità di cui si è detto, la legge n. 86/2024 vorrebbe delineare in primis a tutela dei LEP.

3. Dall'altro lato, è evidente la intrinseca discriminazione della previsione per cui, in assenza di alcuna giustificazione, le Regioni, che hanno già avviato un confronto vedranno gli accordi raggiunti sinora fatti salvi ed esaminati solo «secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni» della legge impugnata, laddove le altre Regioni, che sinora non hanno richiesto di accedere al regime previsto dall'art. 116, comma 3 della Costituzione, dovranno sottostare in toto alla disciplina prevista dalla medesima legge.

L'asimmetria tra procedimenti applicabili alle diverse Regioni impedisce quell'uniformità tra i percorsi di attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia, che – secondo gli obiettivi

enunciati proprio dalla legge impugnata (2) - costituirebbe una garanzia per tutte le Regioni di accedere al regime di cui all'art. 116, comma 3 in condizioni di parità'.

A ciò si aggiunga che le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna hanno avviato il percorso di autonomia differenziata secondo un paradigma diverso da quello delineato - come argomentato con il primo motivo del presente ricorso - dall'art. 116, comma 3. In base alle pre-intese raggiunte, infatti, le Regioni hanno concordato il trasferimento di un'ampia gamma di competenze, senza alcun collegamento con la specificità territoriale.

4. A quanto esposto va aggiunto che la disposizione dell'art. 11 non soltanto non destina risorse, né indica a valere su quali risorse destinate sarà finanziato il trasferimento, in guisa da violare altresì l'art. 81 della Costituzione.

5. Le dedotte violazioni ridondano in una grave lesione delle prerogative della Regione ricorrente. Garantire una sorta di percorso accelerato ad alcune Regioni pregiudicherebbe, infatti, inevitabilmente ed irreparabilmente la posizione delle altre, considerato che, fermo il limite delle risorse disponibili - una volta trasferite competenze ad alcune Regioni, potrebbero non esservi risorse sufficienti per trasferirne ad altre.

La ricorrente Regione Campania fa espressa riserva di formalizzazione di istanza per l'ottenimento della tutela cautelare di cui all'art. 35, comma 2 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ove dovesse essere avviata l'attuazione delle disposizioni di cui al gravato art. 11.

(1) Il quale è rimasto invariato sul punto, dal momento che esso recitava «[f]orme e condizioni particolari di autonomia, che non concernono le materie di cui al secondo comma dell'art. 117, possono essere stabilite anche per altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa con la Regione interessata, ed è sottoposta a referendum limitato ai cittadini elettori della Regione stessa. Non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi».

(2) Ci si riferisce all'art. 1, comma 1, della legge n. 86/2024, ove si prevede che «1. La presente legge, nel rispetto dell'unità nazionale e al fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, nel rispetto altresì dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità, nonché dei principi di indivisibilità e autonomia e in attuazione del principio di decentramento amministrativo e per favorire la semplificazione e

l'accelerazione delle procedure, la responsabilit , la trasparenza e la distribuzione delle competenze idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiariet , differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 della Costituzione, nonch  del principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione, definisce i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e per la modifica e la revoca delle stesse, nonch  le relative modalit  procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione, nel rispetto delle prerogative e dei Regolamenti parlamentari».

P. Q. M.

Si conclude per l'accoglimento del ricorso e la conseguente declaratoria d'illegittimit  costituzionale dell'intera legge 26 giugno 2024, n. 86 e comunque, in particolare, delle disposizioni indicate nel presente ricorso.

Napoli -Roma, 26 agosto 2024