

REG. RIC. N. **28** DEL **2024** N° PARTE 1

PUBBL. SU G.U. DEL **11/09/2024** N. **37**

RICORRENTE: REGIONE PUGLIA

RESISTENTI: PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

N. 28 RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 09 agosto 2024

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 9 agosto 2024 (della Regione Puglia).

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, nonche' delle relative modalita' procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione – Denunciata previsione di una legge–quadro vincolante per le successive attivita' di applicazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

In subordine: Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia

differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art.

116, terzo comma, della Costituzione – Finalita' – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione – 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 – Denunciate previsioni che non limitano quantitativamente o qualitativamente la devoluzione delle funzioni.

In ulteriore subordine: Costituzione – Interpretazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione data dalla legge n. 86 del 2024 – Denunciata illegittimita' costituzionale, previa, ove occorra, autorimessione, dello stesso art. 116, terzo comma, della Costituzione, nella denegata ipotesi in cui la disposizione costituzionale possa essere interpretata nel senso che consentirebbe la devoluzione di tutte le funzioni in tutte le materie ivi contemplate.

In subordine: 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 – Procedimento di determinazione e aggiornamento dei LEP e di monitoraggio dell'effettiva garanzia dell'erogazione dei LEP nelle Regioni che hanno sottoscritto le intese.

In subordine: 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, per la definizione delle procedure e delle modalita' operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP – Aggiornamento dei LEP con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

In subordine: 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 nell'art. 119, quarto comma, della Costituzione - Previsione che la Commissione paritetica Stato-Regione - Autonomia 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.

In subordine: Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione - Finanziamento dei LEP - Aggiornamento e ricognizione dei LEP e delle relative clausole economico-finanziarie.

In subordine: Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione - Previsione che resta ferma la possibilita' di prevedere anche per le Regioni che hanno

sottoscritto le intese il concorso agli obiettivi di finanza pubblica.

In subordine: 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 tra Stato e Regione richiedente ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia – Durata delle intese – Modalita' di coinvolgimento della Conferenza unificata.

In subordine: Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri nella fase iniziale del procedimento e nel corso della trattativa fra lo Stato e la Regione interessata a ottenere particolari forme di autonomia.

In subordine: Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Durata delle intese fra Stato e Regione – Previsione che ciascuna intesa individua le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel

territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa – Previsione che le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese osservano le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative nonche' le ulteriori disposizioni contenute nelle intese.

In subordine: 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 della data di entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, sono esaminati secondo quanto previsto dalla medesima legge.

In subordine: 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 dell'intesa tra Stato e Regione interessata a ottenere particolari forme di autonomia – Previsione che lo schema di intesa definitivo

e' deliberato dal Consiglio dei ministri – Previsione che con lo schema di intesa definitivo il Consiglio dei ministri delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa che e' immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione.

– 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 nonche', in subordine, artt. 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, commi 1 e 2, 9, 10, e 11, comma 1, nonche', in ulteriore subordine, Costituzione, art. 116, terzo comma, come novellato dall'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

(GU n. 37 del 11-09-2024)

Ricorso della Regione Puglia (cod. fisc. 80017210727), in persona del Presidente pro tempore dott. Michele Emiliano, con sede in 70121 Bari (BA), Lungomare Nazario Sauro, n. 31, rappresentata e difesa,

giusta procura speciale alle liti allegata al presente atto e in forza della delibera della giunta regionale della Regione Puglia n. 1121 del 5 agosto 2024 (doc. 1), dagli avv.ti prof. Massimo Luciani (cod. fisc. LCNMSM52L23H501G; pec massimoluciani@ordineavvocatiroma.org) e Rossana Lanza (cod. fisc. LNZRSN63C69L049N; pec lanza.rossana@avvocatibari.legalmail.it), elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in 00161, Roma – via Antonio Musa n. 12/A – e con domicilio digitale eletto presso l'indirizzo di posta elettronica certificata del medesimo difensore massimoluciani@ordineavvocatiroma.org pubblicato sul Registro generale degli indirizzi elettronici (ReGIndE), ex decreto ministeriale n. 44 del 2011.

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede in 00186 Roma – via dei Portoghesi n. 12 – e' domiciliato ex lege, per la dichiarazione dell'illegittimita' costituzionale dell'intera legge 26 giugno 2024, n. 86, pubbl. nella Gazzetta Ufficiale 28 giugno 2024, n. 150, nonche', in subordine e in ragione dei singoli motivi

di ricorso, degli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, commi 1 e 2, 9, 10, 11, comma 1, della medesima legge, nonche', in ulteriore subordine, dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, come novellato dall'art. 2 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Fatto

1. – Oggetto del presente ricorso e' l'intera legge 26 giugno 2024, n. 86, recante Â«Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della CostituzioneÂ», afflitta da vizi Â«geneticiÂ», per cosi' dire, di ordine tanto sostanziale quanto procedimentale, che si illustreranno con il primo motivo di ricorso. Oggetto di specifiche censure sono inoltre, in subordine, gli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, commi 1 e 2, 9, 10; e 11, comma 1. E lo e' anche, in ulteriore subordine, lo stesso art. 116, comma 3, della Costituzione.

Prima di illustrare i motivi, e' opportuno succintamente dare conto del contenuto della legge impugnata, rinviando alle censure per piu' distese considerazioni, ove esse siano necessarie, anche sugli

effetti delle previsioni impugnate.

L'art. 1 – rubricato Â«Finalita'Â» – afferma ch'essa Â«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, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una regione, nel rispetto delle prerogative e dei regolamenti parlamentariÂ» (comma 1) e stabilisce che l'attribuzione di tali ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia Â«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 CostituzioneÂ» (comma 2). Al medesimo

comma 2 dell'art. 1 si specifica che «Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono 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».

L'art. 2 disciplina il procedimento di approvazione delle intese fra Stato e regione, prevedendo che:

l'atto di iniziativa è deliberato dalla regione ed è trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che, acquisita entro sessanta giorni la valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia e delle finanze, «avvia il negoziato con la regione richiedente ai fini dell'approvazione dell'intesa»; decorso tale termine, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie «avvia comunque il negoziato»

e «ai fini dell'avvio del negoziato [...] tiene conto del quadro finanziario della Regione» (comma 1);

lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e regione viene approvato dal Consiglio dei ministri (comma 3) e poi trasmesso alla Conferenza unificata per l'espressione del parere, da rendere entro sessanta giorni dalla data di trasmissione; dopo che tale parere è stato reso e comunque una volta decorso detto termine, «lo schema di intesa preliminare è immediatamente trasmesso alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimono con atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti, entro novanta giorni dalla data di trasmissione dello schema di intesa preliminare, udito il presidente della giunta regionale interessata» (comma 4);

successivamente il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie predispone lo schema di intesa definitivo «al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario»; lo schema di intesa definitivo viene trasmesso alla regione interessata, che lo approva secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria; entro

quarantacinque giorni dalla data della comunicazione dell'approvazione da parte della regione lo schema di intesa definitivo e' deliberato dal Consiglio dei ministri (comma 5);

il Consiglio dei ministri Â«delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi e' allegataÂ» (comma 6) e tale disegno di legge Â«e' immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della CostituzioneÂ» (comma 8);

Â«l'intesa definitiva, dopo l'approvazione del Consiglio dei ministri, e' immediatamente sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della giunta regionaleÂ» (comma 7).

L'art. 3, recante Â«Delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della CostituzioneÂ», per quanto qui rileva, stabilisce che:

Â«[...] 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. 197» (comma 1);

al comma 3, che «nelle materie di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, i LEP sono determinati» soltanto «nelle materie o negli ambiti di materie» enumerati al medesimo comma;

i decreti legislativi di cui al comma 1 «definiscono le procedure e le modalita' operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione» (comma 4);

i LEP possono essere aggiornati periodicamente con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (comma 7);

«nelle 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» (comma 9).

L'art. 4 prevede, poi, che:

il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse

umane, strumentali e finanziarie, Â«concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'art. 3, puo' essere effettuato, 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 bilancioÂ» (comma 1);

Â«Qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo periodo derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si puo' procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, [...]Â» (comma 1);

Â«Il 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, puo' essere effettuato, 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» (comma 2).

L'art. 5 dispone che l'intesa fra Stato e regione:

«stabilisce i 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 [...]» (comma 1);

«individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso partecipazioni 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» (comma 2).

L'art. 6 stabilisce che le funzioni amministrative trasferite alla regione in attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione «sono attribuite, dalla regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane e regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (comma 1) e che

restano ferme, in ogni caso, le funzioni fondamentali degli enti locali, con le connesse risorse umane, strumentali e finanziarie, di cui all'art. 117, comma 2, lettera p), della Costituzione.

L'art. 7 prevede al comma 1 che l'Intesa di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione:

«indica la propria durata, comunque non superiore a dieci anni» e può essere modificata;

prevede «i casi, i tempi e le modalità con cui lo Stato o la regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere».

La norma stabilisce che lo Stato, «qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla regione sulla base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP, dispone la cessazione integrale o parziale dell'intesa, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere».

Alla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, salva diversa volontà dello Stato o

della regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza (comma 2).

Il medesimo art. 7 prevede poi che «ciascuna intesa individua, in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa» (comma 3) e che «Le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese osservano le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative nonche' le ulteriori disposizioni contenute nelle intese» (comma 5).

L'art. 8 disciplina le forme di monitoraggio degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna regione, dall'esercizio delle funzioni, nonche' di «ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa gia' definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

L'art. 9, rubricato «Clausole finanziarie», dispone, in estrema sintesi, che:

Â«Dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblicaÂ» (comma 1);

Â«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 bilancioÂ» (comma 2);

Â«Per le singole regioni che non siano parte delle intese [...] e' garantita l'invarianza finanziaria nonche' il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'art. 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione. Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entita' e la proporzionalita' 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' comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacita' fiscale per abitanteÂ» (comma 3);

Â«Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilita' di prevedere anche per le regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'articolo 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica [...]Â» (comma 4).

L'art. 10 enuncia il principio che anche nei territori delle regioni che non concludono le intese lo Stato adotta misure (asseritamente) perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarieta' sociale (cosi' come si legge nella rubrica dell'articolo).

Da ultimo, l'art. 11, recante Â«Disposizioni transitorie e finaliÂ», stabilisce che:

Â«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 della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente leggeÂ» (comma 1);

Â«Ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di BolzanoÂ» (comma 2);

Â«e' fatto salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 120, secondo comma, della CostituzioneÂ» (comma 3).

Le disposizioni indicate in epigrafe sono illegittime e gravemente violative delle attribuzioni costituzionali della Regione Puglia, che ne chiede la declaratoria d'illegittimità costituzionale per i seguenti

Motivi

Premessa. – Occorre premettere all'esposizione dei motivi di ricorso due considerazioni generali, l'una nel merito, l'altra nel rito.

A.– Sui fallaci presupposti della legge impugnata. La legge impugnata, affetta dai molteplici vizi di legittimità costituzionale che appresso si dettaglieranno, muove da due, parimenti indimostrati, presupposti.

i) Il primo, procedimentale, concerne la possibilità di adottare una legge-quadro vincolante per le successive attività di applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione. Come si legge nella Relazione di accompagnamento al d.d.l. Senato, XIX Legislatura, n. 615, «La soluzione di una legge generale di

attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, pur non essendo prevista espressamente dalla Costituzione, persegue piu' facilmente due obiettivi primari: un piu' ordinato e coordinato processo di attuazione; un piu' ampio coinvolgimento delle Camere» (doc. 2, p. 4), ma nonostante che una simile legge-quadro non sia «prevista espressamente dalla Costituzione» si e' comunque ritenuto di potervi ricorrere. L'errore prospettico e' evidente.

Al di la', invero, d'ogni considerazione sulla perdurante vincolativita' dell'antico principio ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit, la Costituzione non si limita affatto a tacere sul punto, ma contiene indicazioni precise quanto al procedimento di attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», indicazioni che saranno ricordate al primo motivo del presente ricorso e che la legge impugnata, pel solo fatto di affastellarne di ulteriori, disattende.

ii) Il secondo presupposto, sostanziale, concerne i benefici attesi dall'applicazione della legge impugnata. Come si legge nella citata relazione di accompagnamento, «L'auspicio e' che tutti aumentino la velocita': sia le aree del Paese che con l'autonomia

possono accelerare sia quelle che finalmente possono crescere» (p.

3). E' tuttavia ben noto che la legge impugnata non e' stata preceduta da alcuna adeguata istruttoria e che difettano analisi socioeconomiche che diano un qualche fondamento in particolare all'assertiva proclamazione che le regioni non richiedenti l'autonomia particolare (o ad essa non ammesse) «finalmente possono crescere».

Questo difetto istruttorio spiega perche' - come meglio si vedra' al par. 9 - la legge impugnata non stabilisca alcun criterio vincolante per la definizione dei limiti del conferimento delle ulteriori forme di autonomia, lasciando il Presidente del Consiglio arbitro della loro identificazione di volta in volta. L'art. 2, comma 2, infatti, si limita a disporre che «Al fine di tutelare l'unita' giuridica o economica, nonche' di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, puo' limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di iniziativa». Al Presidente del

Consiglio, come e' evidente, non sono indicati paradigmi normativi di riferimento, ricadendo nella sua discrezionalità politica la determinazione di opportunità dei limiti dei trasferimenti. E questo accade proprio perché la legge non e' stata preceduta da alcuna adeguata istruttoria sul rapporto costi-benefici dell'operazione.

L'errore nei presupposti sarebbe già di per se' indice della illegittimità della legge impugnata, ma il suo dettagliato esame mostra con piana evidenza i vizi che l'affliggono.

Passiamo dunque alla loro distinta contestazione, con un'ultima precisazione preliminare: che qui, per rispettare anche lessicalmente il testo dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, si utilizzerà il sintagma «autonomia particolare» in luogo dell'altro «autonomia differenziata», indebitamente invalso nell'uso (e inopportunamente seguito, anche qui, nel *titulum legis*). Ciò che nella logica del parametro costituzionale conta, infatti, e' proprio la natura «particolare» dell'autonomia, non già la sua generica natura «differenziata», che consegue sempre e comunque a qualsivoglia diverso regime di trattamento delle singole regioni.

B.- Sulla censurabilità dei vizi da parte della Regione Puglia.

Quanto alle notazioni in rito, valga quanto segue.

B.1.– Come è noto, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale introdotto da una regione può essere articolato in due modi, entrambi parimenti ammissibili:

può essere costruito come una tipica controversia competenziale, lamentando l'invasione delle attribuzioni costituzionali della ricorrente;

può lamentare la violazione di parametri diversi da quelli che regolano i rapporti tra Stato e regioni, purché il ricorso sia adeguatamente motivato in termini di c.d. «ridondanza» sulla sfera delle prerogative di autonomia della regione.

Per questo secondo profilo, codesta ecc.ma Corte, con giurisprudenza costante, ha affermato che è ammissibile il ricorso principale che, nell'evocare parametri costituzionali non attinenti al riparto delle attribuzioni tra Stato e regioni, indichi i titoli di competenza indirettamente lesi dalle norme impugnate e illustri le ragioni di tale lesione (tra le tantissime, v. Corte costituzionale, nn. 6 e 223 del 2023).

Le censure che seguono sono formulate in entrambi i termini ora

descritti, cioè sia contestando la diretta lesione delle competenze costituzionali della ricorrente, sia lamentando la violazione di norme diverse da quelle contenute nel Titolo V della seconda Parte della Costituzione, ma illustrando la ridondanza dei vizi sulle attribuzioni regionali.

In questa prospettiva, la motivazione delle censure è agevolata dall'evidente circostanza che la legge impugnata si pone al crocevia delle competenze legislative dello Stato e delle regioni, la cui inestricabile sovrapposizione rende già logicamente indiscutibile la ridondanza sulla sfera di autonomia della ricorrente.

B.2.– La legge impugnata è una c.d. «legge-quadro», destinata a essere attuata, come s'è detto, tramite uno o più successivi procedimenti, tanto politico-amministrativi (le interlocuzioni e le intese tra Stato e regioni, in particolare) quanto legislativi. Tale circostanza, però, non esclude l'attualità dell'interesse a ricorrere.

Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti «il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze,

a prescindere dagli effetti che essa abbia o non abbia prodotto [...], consistendo l'interesse attuale e concreto del ricorrente esclusivamente nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione» (così la sentenza n. 4 del 2022, v. anche le sentt. nn. 21 e 248 del 2022).

Codesta ecc.ma Corte ha anche precisato che «l'utilità che fonda l'interesse all'impugnazione attiene al corretto inquadramento delle competenze legislative» e che «l'interesse del ricorrente è, dunque, volto a ottenere una pronuncia [...] che dirimi ogni incertezza riguardo tale inquadramento» (sentt. n. 21 del 2022 e n. 248 del 2022).

Cio' sta a significare che il fatto che la legge n. 86 del 2024 sia destinata a essere attuata (anche) tramite ulteriori leggi, recettive delle intese tra Stato e regione, non priva la ricorrente dell'interesse a un pronunciamento su di essa. Il fatto, poi, che l'applicazione della legge necessiti anche semplicemente di attività (non già legislative, ma) squisitamente amministrative che dalla legge stessa sono imperativamente disciplinate, come l'interlocazione tra lo Stato, la regione interessata all'autonomia particolare e la

Conferenza unificata e – lo si e' ricordato supra – l'esercizio delle prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri, conferma, oltre ogni dubbio, la sussistenza dell'interesse al ricorso. S'aggiunga che l'art. 11, comma 1, della legge impugnata fa salvi Â«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 della data di entrata in vigoreÂ» della medesima legge n. 86 del 2024. Tali atti sono Â«esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente leggeÂ», il che conferma senza ombra di dubbio che la legge impugnata e' avviata all'immediata applicazione/esecuzione in via amministrativa (e, sia detto per estremo tuziorismo, anche in ragione dell'art. 11 emerge l'immediata lesivita' pure dell'intera legge impugnata).

1. – Illegittimita' costituzionale dell'intera legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione dell'art. 116 della Costituzione.

Come esposto in premessa, la legge impugnata pretende d'atteggiarsi a legge-quadro d'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione. Per cio' solo essa e', nella sua interezza, illegittima.

E' l'art. 1, comma 1, a operare l'autoqualificazione della legge, affermando ch'essa Â«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, nonche' le relative modalita' procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una regione, nel rispetto delle prerogative e dei regolamenti parlamentariÂ». Così facendo si viola frontalmente l'art. 116, comma 3, della Costituzione.

Come detto sempre in premessa, il parametro costituzionale di riferimento non prevede affatto una legge-quadro per la propria attuazione, alla cui adozione il legislatore statale, pertanto, non e' legittimato (s'e' gia' detto dell'antico principio ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit, ma s'aggiunga che il silenzio della Costituzione e' ancor piu' ostativo in quanto la legge impugnata pretende di condizionare le leggi successive, e che queste sono pero' Â«rinforzateÂ» solo in forza del procedimento aggravato ex art. 116, comma 3, della Costituzione.).

Quand'anche il silenzio della Costituzione non fosse ritenuto

significativo, nondimeno, il vizio non verrebbe meno, perché l'art.

116, comma 3, della Costituzione non si limita affatto a tacere sul punto, ma contiene indicazioni precise quanto al procedimento di attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». In particolare, contempla quanto segue:

a) conferimento «con legge dello Stato»;

b) necessita' di previa «iniziativa della regione interessata»;

c) coinvolgimento degli enti locali («sentiti gli enti locali»);

d) approvazione con legge e non con atto avente forza di legge («[...] approvata dalle Camere [...]»);

e) necessita' della «maggioranza assoluta dei componenti»;

f) approvazione «sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata».

Una normativa–quadro che, come prevede l'art. 1, comma 1, della legge impugnata, sia intesa a definire «i principi generali per l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] e per la modifica e la

revoca delle stesse, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una regione», pertanto, non è contemplata dall'art. 116, comma 3, della Costituzione, per la semplice ragione che il testo costituzionale è già del tutto autosufficiente e reca esso stesso i «principi» della devoluzione di forme particolari di autonomia (principi inopinatamente violati dalla legge impugnata, come di seguito si confida di dimostrare).

Come abbiamo visto, è l'art. 1, comma 1, a pretendere di «definire 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», ma è evidente che il vizio che l'affligge travolge l'intera legge n. 86 del 2024, in quanto essa è tutta intesa a disciplinare, *praeter e contra Constitutionem*, delle procedure che proprio la Costituzione già definisce.

Specificamente viziate sono, poi, le singole previsioni indicate in epigrafe e appresso meglio descritte, che in via subordinata si censurano con i motivi di ricorso che seguono.

2. – Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, e

dell'art. 2 della legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione degli articoli 3, 116, 117 e 119 della Costituzione. In ulteriore subordine, illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, e dell'art. 2 della legge 26 giugno 2024, n. 86, derivante dall'illegittimità costituzionale dello stesso art. 116, comma 3, della Costituzione, per violazione dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale di cui agli articoli 2, 3, 5, 114, 117 e 120 della Costituzione.

Come si è osservato in narrativa, la legge impugnata non ha in alcun modo limitato il numero e lo spettro delle competenze che possono essere devolute alla singola regione, con la conseguenza che l'intesa regolata dall'art. 2 potrebbe avere a oggetto tutte le funzioni di tutte le materie di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione, nonché l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

L'esame della legge impugnata non consente dubbi in proposito.

L'art. 1, comma 1, non si limita a dettare le finalità della legge, ma come già accennato, pretende di definire «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, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una regione [...]

Il secondo comma dell'art. 1 prevede che le ulteriori e particolari forme di autonomia siano concesse subordinatamente alla definizione dei «relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (hinc inde: «LEP», sul punto si tornerà infra, al par. 3), ma non detta alcuna limitazione quantitativa o qualitativa delle funzioni delegabili.

Il comma 1 dell'art. 1 è perciò viziato (allo stesso modo del comma 2, del quale si dice amplius appresso) non solo per le ragioni viste al presente motivo, ma anche in quanto contempla una devoluzione di materie e ambiti di materie sine limite.

Quanto all'art. 2, il primo comma, nel descrivere l'oggetto della devoluzione, riprende la formula dell'art. 116, comma 3, della Costituzione («l'atto di iniziativa relativo alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di

autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, e' deliberato dalla regione, sentiti gli enti locali [...]). Il secondo comma, pero', specifica 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».

Formulazione inequivocabile: stando alla legge impugnata e' paradossalmente possibile la devoluzione di tutte le funzioni (a cominciare da quella legislativa) in tutte le materie di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione.

2.1.- In questo modo e' stato certamente violato l'art. 116, comma 3, della Costituzione. Tale disposizione costituzionale, infatti, consente l'attribuzione di «Ulteriori 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)».

La semplice lettura della disposizione costituzionale rende evidente quanto segue.

a) La devoluzione delle funzioni non puo' avere a oggetto

un'intera materia. Lo Stato può attribuire forme e condizioni di autonomia solo se concernenti una materia: si tratta di una formulazione che individua un perimetro certamente minore di quello nel quale si situa un intero ambito materiale. Consentire la devoluzione di un'intera materia equivarrebbe a cancellare dal testo dell'art. 116, comma 3, della Costituzione le parole «forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le [...]».

b) Per la stessa ragione si deve escludere che sia possibile attribuire a una regione funzioni concernenti tutte le materie menzionate dall'art. 116, comma 3, della Costituzione «Forme e condizioni particolari» di autonomia, infatti, anche in questa prospettiva è formula che rimanda a una frazione di competenze, adeguatamente perimetrata rispetto all'ampissimo spettro di funzioni che possono essere devolute.

c) Infine, l'accesso all'autonomia particolare non ha bisogno solamente della volontà politica della regione che, sentiti gli enti locali, avvia la procedura per la differenziazione. L'attribuzione di «condizioni di autonomia», infatti, va retamente interpretata. Essa non si riferisce solamente al punto di arrivo del percorso di

differenziazione della regione che, dopo l'approvazione della legge rinforzata ex art. 116, comma 3, della Costituzione avra' una maggiore autonomia. Si riferisce invece anche al suo punto di partenza. Una regione puo' avere accesso all'autonomia particolare concernente una specifica materia solo ove il contesto sociale della comunita' locale lo richieda. Si badi: non si tratta solo del dato economico, come troppo spesso (e con evidente semplificazione di analisi) si afferma, bensì di una ragionevole valutazione dei dati sociali, geografici, economici e demografici, dalla quale emerga con nitore che una maggiore autonomia territoriale costituisce uno strumento adeguato e, anzi, necessario per l'attuazione del complessivo e unitario progetto costituzionale di realizzazione di una societa' di eguali, che hanno pari dignita' sociale in quanto sono loro assicurati lo sviluppo della personalita' e la partecipazione effettiva all'organizzazione politica, sociale ed economica della Repubblica tramite l'esercizio dei diritti e l'assolvimento dei doveri fondamentali, tanto come singoli quanto come membri delle diverse soggettivita' pluralistiche attive nella societa'. La formula «condizioni di autonomia», dunque, con ogni

evidenza presuppone che l'autonomia particolare sia attuata sulla base di una diagnosi, legata alle «condizioni» in cui versa il contesto territoriale di riferimento, e di una prognosi, riferita all'utilità dell'autonomia particolare non solo nella prospettiva dell'efficienza dell'azione amministrativa, ma in termini più generali per l'attuazione del percorso personalista voluto dalla Costituzione repubblicana.

L'identificazione delle funzioni che possono essere devolute, in conclusione, non può essere semplicemente rimessa al mero arbitrio del decisore politico statale e di quello regionale. Si tratta un potere previsto dalla Costituzione che, come ogni altro potere regolato dall'ordinamento, può essere esercitato solo in maniera ragionevole, per finalità costituzionalmente pregevoli e nel rispetto del principio di proporzionalità. Il che, tradotto nelle dinamiche relazionali tra i diversi livelli di Governo, richiede anche il rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 119 della Costituzione. La legge impugnata, invece, si limita ad affidare al Presidente del Consiglio la delimitazione del perimetro della devoluzione, non comprendendo

che una «garanzia» (se di garanzia si potesse parlare...) politica non equivale all'indispensabile definizione giuridica dei limiti della devoluzione stessa. Definizione che – invece – è del tutto assente.

2.2.– In questo senso depongono anche i lavori preparatori della legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha novellato l'art. 116 della Costituzione.

L'allora relatore di maggioranza alla Camera dei deputati, on. Cerulli Irelli, sottolineava che alle forme ulteriori di autonomia la regione avrebbe potuto aspirare solo quando le condizioni sociali del territorio lo avessero richiesto. Anche l'on. Di Bisceglie, nella seduta della Commissione Affari costituzionali del 9 novembre 1999, osservo' che la concessione di nuove funzioni alle regioni ad autonomia differenziata avrebbe dovuto rispettare i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 119 della Costituzione.

Quanto alle voci degli esponenti delle forze politiche allora all'opposizione, come non ricordare le considerazioni del sen. Fisichella (seduta n. 954 del 14 novembre 2000), il quale osservava

che i processi di ristrutturazione federale di uno Stato unitario si determinano quando forti «fratture» nella popolazione non trovano piu' adeguati strumenti di composizione e che, sia pure in termini meno critici e problematici, anche le ristrutturazioni dell'ordinamento regionale devono avere solide ragioni e giustificazioni.

2.3.- Alla luce di quanto sin qui osservato risulta evidente che gli articoli 1 e 2 della legge impugnata, nella parte in cui non limitano, con previsioni giuridicamente vincolanti, la devoluzione delle funzioni (anzi consentono la devoluzione integrale di tutte le materie di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione) e non impongono che, nell'ambito del procedimento, emergano e siano convenientemente rappresentate le ragioni in base alle quali la scelta delle forme e delle modalita' di maggiore autonomia sia coerente con il contesto sociale di riferimento e con i principi di ragionevolezza, sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, violano gli articoli 3, 116, comma 3, 117, comma 3, e 119 della Costituzione.

2.4.- Particolarmente evidente e' il contrasto con l'art. 117,

comma 3, della Costituzione. Non sfugge, infatti, che l'integrale devoluzione di funzioni in tutte le materie di competenza legislativa concorrente comporterebbe la sostanziale scomparsa dall'ordinamento giuridico della stessa potestà legislativa concorrente dello Stato.

Non va dimenticato che, per costante giurisprudenza costituzionale, l'esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa nelle materie di competenza concorrente è necessario al fine di indicare «criteri e obiettivi» della legislazione statale, affinché alle regioni sia data la possibilità di individuare gli «strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenze n. 16 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 181 del 2006). Consentire una devoluzione di competenze tale da impedire la definizione di tali obiettivi di interesse generale determinerebbe una frammentazione insanabile dell'ordinamento giuridico della Repubblica. S'immagini cosa vorrebbe dire per un'impresa (ma anche per un lavoratore, uno studente, una famiglia) dover orientare le scelte fondamentali della propria attività in un ordinamento in cui qualche legislatore regionale potesse fissare addirittura obiettivi autonomi e divergenti da quelli comuni (in ragione del necessario rispetto dei principi

fondamentali della legislazione statale, si badi, tali principi sono patrimonio anche delle altre autonomie territoriali) in settori in cui sono direttamente o indirettamente in giuoco competenze di importanza primaria quali quelle concernenti la tutela dell'ambiente e del paesaggio, le norme generali sull'istruzione, l'ordinamento delle professioni, le reti di trasporto. E' del tutto evidente che, fermo restando il rigoroso rispetto dell'autonomia delle singole regioni, la definizione degli obiettivi generali di politica legislativa non puo' che essere unitaria, anche in un ordinamento in cui siano stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni da erogare in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale.

Del resto, la stessa giurisprudenza costituzionale ha costantemente connesso l'esercizio della potesta' legislativa concorrente dello Stato a indefettibili esigenze di uniformita' di regolazione, coerenti col perseguimento di obiettivi di interesse generale della comunita' nazionale. A titolo di esempio, e senza pretesa di completezza, sia sufficiente citare i seguenti precedenti:

sentenza n. 106 del 2022: l'ordinamento delle professioni sanitarie rientra nei «principi fondamentali in materia di tutela

della salute, poiche' la competenza e la professionalita' del personale sanitario sono idonee ad incidere sulla qualita' e sull'adeguatezza delle prestazioni erogate e, quindi, sulla salute dei cittadini»;

sentenza n. 240 del 2022: i c.d. standard urbanistici ex decreto ministeriale n. 1444 del 1968 costituiscono principi fondamentali della materia, posti «a tutela del primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano»;

sentenza n. 77 del 2022: la scansione procedimentale per l'autorizzazione all'installazione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile attiene ai principi fondamentali della materia, in ragione dell'interesse generale allo svolgimento di «celeri procedure amministrative» con cui «valutare in concreto gli interessi coinvolti nell'installazione di impianti di produzione dell'energia da fonti rinnovabili».

Si sono fatti tre esempi nelle materie della «tutela della salute», del «governo del territorio», della «produzione, trasporto e distribuzione di energia», ma molti altri se ne potrebbero fare in tutte le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 della

Costituzione, atteso che – appunto – in tutte quelle materie sussiste l'esigenza di dettare norme che, in ragione del loro contenuto e della funzione che hanno nel sistema giuridico, sono espressione di esigenze unitarie bisognose di «coerenza sistematica e di uniformità a livello nazionale» (sentenza n. 166 del 2021). Il tutto, è bene insistere, fermo l'assoluto rispetto della sfera di autonomia regionale, entro il quadro unitario che è indispensabile conservare in un modello di regionalismo cooperativo qual è necessariamente il nostro.

2.5.– Le censure che precedono sono certamente ammissibili, in quanto assumono a paradigmi disposizioni costituzionali che regolano i rapporti tra Stato e autonomie.

2.6.– Si confida di aver così dimostrato che gli articoli 1 e 2 della legge impugnata sono illegittimi per violazione degli articoli 3, 116, comma 3, 117, comma 3, e 119 della Costituzione. In via del tutto e ulteriormente subordinata, e solo nella denegata ipotesi che codesta ecc.ma Corte ritenesse che l'art. 116, comma 3, della Costituzione, possa essere interpretato nel senso che consentirebbe la devoluzione di tutte le funzioni in tutte le materie ivi

contemplate, sarebbe necessario che la stessa Corte valutasse, eventualmente ricorrendo all'autorimessione, la compatibilit  dello stesso art. 116, comma 3, della Costituzione, come novellato dall'art. 2 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con i principi supremi della Costituzione, quali desumibili in particolare dagli articoli 2, 3, 5, 114, 117 e 120 della Costituzione.

2.7.- Quanto alla possibilit  di censurare una legge di revisione costituzionale, sarebbe sufficiente richiamarsi alla fondamentale sentenza n. 1146 del 1988, ove l'ecc.ma Corte ha affermato che:

 «La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 della Costituzione), quanto i 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»;

«Questa Corte, del resto, ha già riconosciuto in numerose decisioni come i principi supremi dell'ordinamento costituzionale abbiano una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale, sia quando ha ritenuto che anche le disposizioni del Concordato, le quali godono della particolare "copertura costituzionale" fornita dall'art. 7, comma secondo, della Costituzione, non si sottraggono all'accertamento della loro conformità ai "principi supremi dell'ordinamento costituzionale" (v. sentt. nn. 30 del 1971, 12 del 1972, 175 del 1973, 1 del 1977, 18 del 1982), sia quando ha affermato che la legge di esecuzione del Trattato della CEE può essere assoggettata al sindacato di questa Corte "in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana" (v. sentt. nn. 183 del 1973, 170 del 1984)»;

«Non si può, pertanto, negare che questa Corte sia competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Se così non

fosse, del resto, si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di piu' elevato valore».

S'aggiunga pero' che la sentenza n. 118 del 2015 ha espressamente affermato che «L'unita' della Repubblica e' uno di quegli elementi cosi' essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988)».

Ne' si dimentichi che l'applicabilita' dei principi supremi quali limite della normazione (addirittura sovranazionale e internazionale) e' stata confermata dall'ord. n. 24 del 2017, dalla sentenza n. 115 del 2018 e dalla sentenza n. 238 del 2014.

2.8.- Nel merito, una previsione costituzionale che consentisse la devoluzione, in blocco, di un numero cosi' elevato di competenze, aventi un cosi' pesante impatto sull'ordinamento costituzionale, sarebbe certamente violativa dei principi supremi di unita' e indivisibilita' della Repubblica (art. 5 della Costituzione), di tutela dei diritti e di attuazione dei doveri di solidarieta' sociale

dei cittadini in condizioni di eguaglianza (artt. 2 e 3 della Costituzione), di leale collaborazione tra tutti i soggetti che formano la Repubblica (artt. 5, 114, 117 e 120 della Costituzione).

In proposito va anzitutto osservato che l'ordinamento regionale della Repubblica e' fondato sui principi di unita', autonomia e decentramento delle articolazioni di Governo e che solo nella prospettiva del rispetto e della preservazione dell'unita' della Repubblica ha senso rivendicare l'autonomia degli enti territoriali e il decentramento delle funzioni amministrative. Come ebbe a osservare l'allora sen. Elia nella seduta del Senato del 13 novembre 2000, nell'affrontare il problema dell'organizzazione regionale non si deve cadere nell'errore prospettico di confondere e sovrapporre le eventuali rigidita' (da superare) di uno Stato centralista rispetto alla necessita' (inderogabile) di preservare e garantire uno Stato unitario.

Codesta ecc.ma Corte costituzionale ha affermato che i principi di pluralismo e autonomia «non consentono alle regioni di qualificarsi in termini di sovranita', ne' 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). A maggior ragione, gli stessi principi non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell'ordinamento» (sentenza n. 118 del 2015). E' del tutto evidente che l'attribuzione di tutte le funzioni pubbliche in un cosi' elevato numero di ambiti materiali determina necessariamente un'intollerabile frattura dell'ordinamento.

In questa prospettiva, inoltre, va osservato che, in base alla giurisprudenza costituzionale, i principi di unita', decentramento e autonomia territoriale si riverberano sull'articolazione delle funzioni nel senso che ogni materia oggetto di riparto ai termini dell'art. 117 della Costituzione ammette, in linea di principio, «una dimensione pluralista», in quanto, fermi i limiti del riparto costituzionale, rimane possibile l'affiancamento, alle competenze centrali, di quelle regionali e locali, con le dovute «collaborazioni fra di esse e fra esse e i poteri dello Stato» (cfr. sentenza n. 69 del 2023). Di conseguenza, la totale resecazione delle competenze statali (anche solo legislative) in un numero cosi' elevato di ambiti materiali si pone in fatale contrapposizione con i principi supremi di cui all'art. 5 della Costituzione.

In termini analoghi puo' essere richiamata la sentenza n. 253 del 2019, in cui si e' affermato che il lemma Â«StatoÂ» e' sovente utilizzato nella Carta costituzionale (v. almeno gli articoli 7, 8, 28, 33, 38, 87 e 134) per indicare non gia' la persona giuridica cosi' denominata, bensì il Â«sistema ordinamentale (sentenza n. 72 del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalita' giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalita' in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni stataliÂ» (cosi' anche la sentenza n. 31 del 2006) e che tale Â«conglomerato di enti, legati tra loro da precisi vincoli funzionali e di indirizzoÂ» sono Â«destinati ad esprimere, nel confronto dialettico con il sistema regionale, le esigenze unitarie imposte dai valori supremi tutelati dall'art. 5 della CostituzioneÂ». In questo senso, tanto nella prospettiva giuridico-istituzionale quanto in quella simbolico-politica, e' significativa la formula dell'art. 87 della Costituzione: le funzioni di Presidente della Repubblica e di Capo dello Stato si concentrano nella medesima persona (o, piu' correttamente, nel medesimo organopotere), proprio per il fatto che

fra Stato e Repubblica v'e' un rapporto di continuita'.

La devoluzione di tutte le funzioni pubbliche in tutte le materie di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione, invece, reseca il confronto dialettico per la protezione delle esigenze unitarie dell'ordinamento in un ventaglio cosi' elevato di ambiti che fatalmente si arriva alla violazione dell'art. 5 della Costituzione.

Si consideri, in questo senso, la nota giurisprudenza costituzionale relativa all'autonomia finanziaria delle autonomie speciali. Ancorche' protetta dagli statuti speciali e dalle relative norme d'attuazione, l'autonomia finanziaria delle regioni speciali e delle due province autonome non puo' impedire allo Stato di esercitare le prerogative Â«funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unita' economica della RepubblicaÂ» (tra le tante, sentenza n. 82 del 2015; v. anche le sentt. n. 84 del 2023; 175 del 2014, 104 del 2013, n. 78 del 2011). Lo stesso principio non puo' non valere anche per i molteplici ambiti materiali ex art. 116, comma 3, della Costituzione, la cui completa devoluzione determinerebbe il venire

meno dell'unita' non solo economica, ma anche amministrativa, della Repubblica.

Di conseguenza, si arriverebbe anche alla sostanziale soppressione, in un amplissimo ambito di settori, del principio collaborativo sancito negli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, che, come l'ecc.ma Corte ha affermato in tante pronunce, costituisce il metodo con cui «adeguare la legislazione alle esigenze delle autonomie nel quadro dell'unita' della Repubblica» (tra le tantissime, sentenza n. 169 del 2020). E ovviamente – e' bene insistere – l'eventuale intervento «unitario» del Presidente del Consiglio non e' affatto una garanzia (giuridica) capace di salvaguardare la coesione nazionale, nel rapporto virtuoso fra regioni e fra regioni e Stato.

Non basta ancora. L'idea che l'autonomia territoriale sia esaltata dall'ampia devoluzione di funzioni e dal loro solitario esercizio nel limitato bacino regionale e' anch'essa errata e in intima contraddizione con i principi supremi della Costituzione. In proposito e' opportuno citare l'intervento del sen. Manzella, il quale, di nuovo durante l'esame della riforma del 2001, nella seduta

del Senato del 14 novembre 2000 osservo' che Â«il disegno autonomico si completa con lo sbocco al centro: con la compartecipazione agli atti supremi di indirizzo politico-nazionale e alle decisioni di coesione nazionaleÂ». Pur nel disegno di riparto di competenze e responsabilita', e' solo nella leale collaborazione con i poteri centrali dello Stato e nel perseguimento delle politiche di coesione che trova compiuto svolgimento la maggiore (sul piano quantitativo) e migliore (sul piano qualitativo) valorizzazione delle autonomie territoriali.

Tanto, pero', sarebbe sostanzialmente impedito ove l'art. 116, comma 3, della Costituzione, davvero consentisse la devoluzione di tutte le funzioni in tutte le materie ivi elencate, con l'assurda conseguenza di impedire l'esercizio della competenza legislativa statale di Â«corniceÂ» in un amplissimo numero di ambiti materiali. Sul punto si e' gia' argomentato supra. Qui conviene aggiungere che l'inconcepibilita' di un simile esito e' dimostrata, una volta di piu', dal dibattito parlamentare cui s'e' fatto cenno, in cui proprio i senn. Manzella ed Elia osservarono che era compito del Parlamento impegnarsi subito nella legislazione sui principi fondamentali delle

materie di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione, legislazione indispensabile sia per salvaguardare l'interesse nazionale e le politiche di coesione, che per consentire l'effettivo esercizio delle prerogative d'autonomia delle regioni.

Va ancora ricordato che codesta ecc.ma Corte costituzionale, nella fondamentale sentenza n. 303 del 2003, ha affermato che la Costituzione, pur a seguito della riforma del Titolo V della seconda Parte, non ha inteso «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente», perché tale assetto equivarrebbe a «svalutare oltremisura istanze unitarie» presenti anche in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale. Si tratta – prosegue quella sentenza – di «istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica».

Se ci sono istanze unitarie che trascendono addirittura il riparto delle competenze concorrenti ex art. 117, comma 3, della

Costituzione, e consentono la c.d. «attrazione in sussidiarietà», a più forte ragione la sostanziale soppressione della potestà legislativa concorrente dello Stato risulta incompatibile con l'art. 5 della Costituzione, senza contare che – specularmente – finirebbe per essere svuotata di contenuto l'idea stessa della specialità (radicata in ragioni storiche e culturali profondissime, caratterizzanti la stessa identità della Repubblica), travolta dalla sovrapposizione dell'idea dell'autonomia (non semplicemente «particolare», come si legge in Costituzione, ma, come scrive lo stesso *titulum legis*) «differenziata», priva di una vera connessione alla storia profonda del Paese.

Per queste ragioni l'interpretazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, sottintesa dagli articoli 1 e 2 della legge impugnata, condurrebbe alla violazione non solo dei principi fondamentali di unità e indivisibilità della Repubblica, ma anche dei principi di salvaguardia dell'autonomia territoriale e di favor per il decentramento amministrativo.

Per le medesime ragioni, ovviamente, si dovrebbe rilevare anche la violazione dei principi supremi di eguaglianza tra i cittadini

nell'esercizio dei diritti e nell'assolvimento dei doveri fondamentali, atteso che la frattura dell'ordinamento nazionale unitario si riverbererebbe in maniera decisiva sulla pari dignita' sociale dei cittadini e sulla capacita' dell'ordinamento giuridico di essere effettivamente solidale su base nazionale.

Si censura, dunque, col presente ricorso, anche lo stesso art. 116, comma 3, della Costituzione. La censura e' di certo direttamente ammissibile per le ragioni ora riferite e perche' l'interesse a proporla e' insorto solo con l'illegittima interpretazione data alla disposizione costituzionale dalla legge n. 86 del 2024. Ove cosi' non si ritenesse, si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale promuova innanzi a se stessa questione incidentale di legittimita' costituzionale dell'art. 116, comma 3, della Costituzione per violazione degli articoli 2, 3, 5, 114, 117 e 120 della Costituzione, in quanto non manifestamente infondata per le ragioni suesposte e certamente rilevante in quanto dirimente per la definizione della presente controversia, nella denegata ipotesi in cui si ritenga che le contestate previsioni della legge impugnata trovino legittimazione nello stesso art. 116, comma 3, della Costituzione.

3. - Illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2; 2, comma 1; 3; 4 della legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione degli articoli 2, 3, 5, 81, 97, 116, 117, 119 e 120 della Costituzione. Violazione del principio di leale collaborazione.

Con il presente motivo di ricorso sono censurate le disposizioni della legge n. 86 del 2024 che, per diversi profili di cui si dirà, incidono nell'andamento e nel tenore della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, anzitutto laddove le censurate previsioni indicate nell'epigrafe del motivo:

a) reputano esistenti, nell'ambito dell'art. 117 della Costituzione, materie non riferibili ai LEP, nelle quali, dunque, il legislatore statale non sarebbe tenuto a determinarli;

b) più specificamente, sostengono che tra le materie menzionate all'art. 116, comma 3, della Costituzione, ve ne sarebbero ben nove non riferibili ai LEP;

c) negano, quindi, che prima di procedere all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116,

comma 3, della Costituzione, sia necessaria la previa determinazione dei LEP in tutte le materie di cui all'art. 117 della Costituzione o, quantomeno, in tutte le materie potenzialmente interessate dall'applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, e ivi menzionate;

d) per l'effetto, consentono di procedere all'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ai sensi dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, senza che siano stati previamente determinati i LEP almeno in tutte le materie ivi contemplate;

e) in ogni caso, delineano un procedimento di determinazione e aggiornamento dei LEP violativo del principio di leale collaborazione, per come ricostruito dalla consolidata giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale.

3.1.- Procedendo con ordine, giova ricordare che l'art. 117, comma 2, lettera m.), della Costituzione demanda alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Nella sentenza n. 282 del 2002, codesta ecc.ma Corte ha esplicitamente chiarito che, «quanto [...] ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad 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 di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

Tali nitide statuizioni appaiono qui decisive per due profili.

In primo luogo, perché confermano che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali investono tutte le materie previste all'art. 117 della Costituzione e possono (e devono), pertanto, essere determinati dal legislatore statale in ciascuna di esse. Per l'effetto, qualsiasi pretesa di sottrarre l'una o l'altra materia a tale determinazione accampando una ipotetica impossibilità fattuale o giuridica di procedere in tal senso risulta in contrasto con il medesimo art. 117, comma 2, lettera m.), della

Costituzione. Non sfugge, infatti, che la locuzione «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» ivi impiegata non è limitata alle attività che comportano l'erogazione di un servizio dietro pagamento di un corrispettivo a carico della finanza pubblica, ma ricomprende tutte le attività in vario modo idonee a incidere nei diritti civili e sociali (anche per profilo, per esempio, meramente procedimentale) e che, per ciò solo, richiedono la fissazione e la garanzia di livelli essenziali uniformi, che devono essere rispettati sull'intero territorio nazionale.

Tanto chiarito, il grave ritardo dello Stato nella determinazione dei LEP in tutte le materie di cui all'art. 117 della Costituzione, più volte stigmatizzato da codesta ecc.ma Corte, nel caso odierno emerge nella sua stringente attualità perché si salda con l'irragionevole pretesa dello stesso legislatore statale di procedere all'attuazione dell'autonomia particolare senza aver prima determinato i LEP almeno in tutte le materie contemplate all'art. 116, comma 3, della Costituzione e quindi:

in tutte le materie di competenza concorrente (art. 117, comma 3, della Costituzione);

nelle materie previste all'art. 117, comma 2, alle lettere l) (quantomeno in riferimento all'organizzazione della giustizia di pace), n) e s), della Costituzione.

E' pertanto certamente illegittima anche la pretesa della legge impugnata di consentire la devoluzione delle competenze in dipendenza della sola individuazione dei LEP nella singola materia interessata anziche' in tutte le materie, quantomeno in quelle contemplate dall'art. 116, comma 3, della Costituzione.

In secondo luogo, la circostanza – ribadita apertamente da codesta ecc.ma Corte nella citata sentenza n. 282 del 2002 – che la determinazione dei LEP costituisce una competenza statale idonea a investire tutte le materie dimostra altresì la sicura sussistenza dell'interferenza delle norme della legge qui gravata che attengono ai LEP con la sfera di competenza costituzionalmente riservata alla regione ricorrente. Difatti, la scelta del legislatore statale di determinare i LEP solo in certe materie e non in altre e di procedere all'attribuzione di ulteriori forme di autonomia ad alcune regioni senza aver prima individuato quali siano, almeno in tutte le materie menzionate all'art. 116, comma 3, della Costituzione, le prestazioni

di natura fondamentale che devono essere comunque garantite su tutto il territorio nazionale e quale sia la soglia di spesa necessaria a farvi fronte, investe necessariamente tutte le materie di competenza della regione ricorrente.

In particolare:

i) impinge direttamente nell'esercizio della competenza legislativa concorrente e nella competenza amministrativa della Regione Puglia nelle materie che il legislatore ha arbitrariamente escluso dal novero di quelle in cui i LEP vanno determinati e finanziati;

ii) incide altresì nell'esercizio della competenza legislativa concorrente e amministrativa della Regione Puglia nelle materie in cui i LEP saranno determinati, atteso che tale determinazione è frutto dell'arbitraria selezione di cui s'è detto ed è comunque disciplinata (come si dirà) con modalità irrispettose dei principi di leale collaborazione;

iii) incide, in ogni caso, nell'esercizio delle funzioni spettanti alla Regione Puglia nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, della

Costituzione, lettera l), con specifico riferimento all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s).

3.2.- Tanto precisato, per dimostrare l'illegittimità costituzionale delle norme indicate nell'epigrafe del motivo conviene muovere dai principi sanciti dalla consolidata giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale in materia di LEP, ripresi nella legge di bilancio n. 197 del 2022 proprio in vista dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, e apertamente violati dalla legge qui gravata.

Nella sentenza n. 88 del 2003, codesta ecc.ma Corte ha ricordato che la previsione, fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, «attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto».

Ferma tale premessa, che conferma come la determinazione dei LEP

costituisca un presidio irrinunciabile per cittadini e regioni, tanto piu' ineludibile quanto piu' si accordino forme maggiori di autonomia ad alcune regioni, giova ricordare che nella sentenza n. 220 del 2021 codesta ecc.ma Corte, stigmatizzando il «perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP», ha altresì chiarito ch'essi:

«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)»;

«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)».

Per l'effetto, nella stessa sede, codesta ecc.ma Corte ha chiarito che:

i) «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)»;

ii) 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».

Se questo vale in via generale nei rapporti tra Stato e regioni, a più forte ragione non v'è dubbio, proprio argomentando da tali principi, che l'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione impone la previa determinazione dei LEP almeno nelle materie (tutte) contemplate al medesimo 116, comma 3, della Costituzione e dunque potenzialmente interessate dall'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

La necessità di una previa determinazione generale, in quanto funzionale a evitare, in sede di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, l'approfondirsi di divari territoriali nel godimento di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, è imposta direttamente dagli artt. 2 e 5 della Costituzione, nonché dall'art. 119 della Costituzione, laddove al comma 5 impone allo Stato di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la

solidarieta' sociale» e di «rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona».

Del resto, il fatto che la determinazione dei LEP (almeno nelle materie potenzialmente oggetto di applicazione dell'autonomia particolare) costituisca un imprescindibile prius logico rispetto all'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, emerge apertamente anche dalla gia' citata legge n. 197 del 2022 (recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025»), che all'art. 1, comma 791, riprende i principi fissati da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 220 del 2021 ed esplicita il vincolo di condizionalita' fra determinazione (e finanziamento) dei LEP e attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, stabilendo che:

«Ai fini della completa attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, il presente comma e i commi da 792 a 798 disciplinano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, [...], e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni»;

«L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, [...] e' consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)».

3.3.- Si confida di aver chiarito, quindi, che si puo' procedere ad attribuire forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, comma 3, della Costituzione alle regioni che ne facciano richiesta solo ove si siano previamente fissati tutti i LEP in tutte

le materie potenzialmente oggetto di devoluzione, dunque in tutte quelle cui il citato art. 116, comma 3, della Costituzione fa riferimento.

Da tanto discende che le materie nelle quali debbono essere previamente determinati (e finanziati) i LEP sono le seguenti:

tutte quelle di competenza concorrente enumerate all'art. 117, comma 3, della Costituzione, ossia:

rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni;

commercio con l'estero;

tutela e sicurezza del lavoro;

istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;

professioni;

ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;

tutela della salute;

alimentazione;

ordinamento sportivo;

protezione civile;

governo del territorio;

porti e aeroporti civili;

grandi reti di trasporto e di navigazione;

ordinamento della comunicazione;

produzione, trasporto e distribuzione nazionale

dell'energia;

previdenza complementare e integrativa;

coordinamento della finanza pubblica e del sistema

tributario;

valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione

e organizzazione di attività culturali;

casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a

carattere regionale;

enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale;

l'organizzazione della giustizia di pace (art. 117, comma 2,

lettera l), della Costituzione);

le «norme generali sull'istruzione» (art. 117, comma 2,

lettera n), della Costituzione);

la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione).

3.3.1.– Il legislatore statale, nella legge qui gravata, anziché determinare i LEP in tutte le suddette materie, ha arbitrariamente ritenuto che talune delle materie di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione non sarebbero riferibili ai LEP. Per l'effetto, in tali materie lo Stato si rifiuta di determinare i LEP e, di converso, può procedere sin d'ora ad accordare forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni che ne facciano richiesta senza attendere la previa fissazione, in dette materie e nelle altre reputate «LEP-condizionate», del nucleo invalicabile di garanzie per rendere effettivi su tutto il territorio nazionale i relativi diritti civili e sociali.

Tanto, in conclamata violazione degli articoli 116, comma 3, e 117, comma 2, lettera m), della Costituzione.

L'art. 1, comma 2, della legge n. 86 del 2024 stabilisce, infatti, che «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 [...] dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

La norma, dunque, dimostra di dare per scontato che vi siano materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali e solo per esse il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia e' subordinato alla determinazione dei relativi LEP. Di converso, vi sarebbero materie non riferibili ai LEP, per le quali non sarebbe dunque possibile ne' doveroso determinarli e si potrebbe procedere immediatamente alla devoluzione. Tutte le materie, invece, sono «LEP-condizionate».

Il successivo art. 3, comma 3, della legge n. 86 del 2024 dispone, invece, che «nelle materie di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, i LEP sono determinati» soltanto «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».

Cio' significa che i LEP non vengono determinati, e conseguentemente non viene fissata la «soglia di spesa costituzionalmente necessaria» (così Corte costituzionale, sentenza n. 220 del 2021, nonché art. 1, comma 791, della legge n. 197 del

2022) per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale,

nelle seguenti materie:

organizzazione della giustizia di pace;

rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni;

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.

In tali nove materie, pertanto, potrà procedersi sin d'ora al trasferimento ex art. 116, comma 3, della Costituzione, senza previa fissazione dei LEP. L'art. 4, comma 2, della legge qui gravata, infatti, stabilisce che «il 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» – e al comma 1

fa riferimento alle materie o ambiti di materie «riferibili ai LEP di cui all'art. 3» – 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».

3.3.2.– L'esclusione, a opera degli articoli 1, comma 2, 3 e 4 della legge n. 86 del 2024, delle nove materie sopra indicate dalla previa determinazione dei LEP, e la previsione della possibilità di una loro immediata devoluzione, è gravemente violativa di plurimi parametri costituzionali.

Violato è, anzitutto, l'art. 117, comma 2, lettera m.), della Costituzione, che, come si confida di aver dimostrato, incide in tutte le materie e dunque non tollera arbitrarie limitazioni o esclusioni da parte del legislatore statale, che qui invece pretende di disegnare a proprio piacimento il perimetro della norma costituzionale e di svincolarsi dal dovere di determinare i LEP in materie in cui sono pacificamente in gioco i diritti civili e sociali di tutti i cittadini (come si dirà al par. 3.4.).

Violato è altresì l'art. 116, comma 3, della Costituzione,

anche in combinato disposto con gli articoli 2 e 5 della Costituzione. Non sfugge, infatti, che l'art. 116, comma 3, della Costituzione e' stato introdotto con legge costituzionale n. 3 del 2001 e, come gia' detto, anche le leggi costituzionali e di revisione costituzionale devono essere interpretate conformemente ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Ne discende che l'art. 116, comma 3, della Costituzione va necessariamente inteso come strumento che non puo' in ogni caso pregiudicare ne' la garanzia di unita' e indivisibilita' della Repubblica (art. 5 della Costituzione) ne' l'applicazione del principio solidaristico (art. 2 della Costituzione). Perche' cio' non accada, tuttavia, e' imprescindibile che la fissazione dei LEP, almeno in tutte le materie che il medesimo art. 116, comma 3, della Costituzione, fa oggetto di potenziale devoluzione, avvenga prima dell'attribuzione di forme e condizioni ulteriori di autonomia. Le norme che ammettono il contrario, pertanto, contrastano con lo stesso art. 116, comma 3, della Costituzione, cosi' interpretato, e con gli articoli 2 e 5 della Costituzione.

Non basta. E' direttamente l'art. 116, comma 3, della

Costituzione, a prevedere che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] possono essere attribuite [...] nel rispetto dei principi di cui all'art. 119». Ebbene: anche l'art. 119 della Costituzione e' frontalmente violato dagli articoli 1, comma 2, 3 e 4 della legge n. 86 del 2024. Se si guarda ai principi fissati in tale norma-parametro, infatti, emerge la previsione di:

 misure di tutela «per i territori con minore capacita' fiscale per abitante» (comma 3) allo scopo di consentire il finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite (comma 4);

 interventi speciali «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, [...]» (comma 5).

L'osservanza dei principi emergenti dall'art. 119 della Costituzione – anch'essi, ovviamente, da leggersi in endiadi con quelli supremi fissati agli articoli 2 e 5 della Costituzione – imponeva dunque al legislatore, pure in sede di pretesa attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, di garantire la coesione e la solidarieta' fra regioni e di evitare l'aumento degli squilibri

economici e sociali, nell'ottica di tutelare l'esercizio effettivo dei diritti della persona su tutto il territorio nazionale. La scelta della legge qui gravata di procedere al riconoscimento di forme di autonomia particolare in materie in cui non siano stati previamente determinati i LEP (anzi: la stessa pretesa di negare che in quelle materie siano configurabili dei LEP e siano in gioco diritti civili e sociali) favorisce, invece, tali squilibri, mina la coesione e la solidarieta' fra regioni e cristallizza la diseguale garanzia dei diritti civili e sociali.

Violato, poi, e' anche l'art. 120, comma 2 della Costituzione. La norma teste' citata, infatti, consente al Governo l'esercizio del potere sostitutivo anche, tra gli altri casi, quando lo richieda «la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». E' di tutta evidenza, pero', che se le nove materie enumerate supra al par. 1.3.1. vengono ritenute non riferibili ai LEP, allora in dette materie neppure si consente l'operativita' dell'intervento sostitutivo che l'art. 120, comma 2 della Costituzione contempla, atteso che – stando agli articoli 1, comma 2, 3 e 4 della legge qui gravata – in quelle materie neppure

sarebbero individuabili dei LEP da tutelare.

3.4.– Ma v'e' di piu'. Gli articoli 1, comma 2; 3 e 4 della legge 26 giugno 2024, n. 86, violano altresì l'art. 3 della Costituzione in quanto introducono una limitazione del tutto irragionevole del perimetro delle materie in cui vanno determinati i LEP. Tale violazione ridonda su tutte le attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione Puglia dall'art. 117 della Costituzione. Come già osservato, infatti, prima di procedere all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, comma 3 della Costituzione, il legislatore avrebbe dovuto previamente fissare (e finanziare) i LEP in tutte le materie di cui all'art. 117 della Costituzione. Il fatto che la legge qui gravata abbia arbitrariamente e irragionevolmente ritenuto che determinate materie siano non «LEP-condizionate» e al contempo che sia possibile l'avvio immediato dell'autonomia particolare incide inevitabilmente nell'esercizio delle competenze regionali in tutte le materie di cui all'art. 117 della Costituzione. Tale esercizio, infatti, risente della mancata armonica considerazione dell'intero quadro rilevante in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Non solo. Anche a voler ritenere che i LEP dovessero essere determinati nelle sole materie potenzialmente oggetto di devoluzione ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, la violazione dell'art. 3 della Costituzione ridonderebbe comunque almeno sulle attribuzioni costituzionali relative a tali materie, quindi:

i) sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione Puglia dall'art. 117, comma 3 della Costituzione e quindi sulla competenza legislativa concorrente (e sulle relative funzioni amministrative) della regione:

sia nelle materie che il legislatore ha arbitrariamente escluso dal novero di quelle in cui i LEP vanno determinati e finanziati;

sia nelle materie in cui i LEP saranno determinati, atteso che tale determinazione sara' frutto dell'arbitraria selezione di cui s'e' detto;

ii) sulle funzioni potenzialmente spettanti alla Regione Puglia nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma 2:

lettera l), con specifico riferimento all'organizzazione della giustizia di pace, inspiegabilmente esclusa dalle materie in cui i

LEP vanno determinati, ma al contempo annoverata tra quelle in cui sin d'ora le regioni possono chiedere e ottenere ulteriori forme particolari di autonomia;

lettere n) e s), in cui i LEP saranno determinati, ma tale determinazione, come detto, conseguira' a un'irragionevole selezione delle materie Â«LEP-condizionateÂ».

Ma v'e' di piu'. L'arbitraria e irragionevole resecazione delle materie Â«LEP-condizionateÂ», qui censurata, contrasta pure con gli articoli 81 e 97 della Costituzione. Non sfugge, infatti, che - come osservato da codesta ecc.ma Corte (sentenza n. 220 del 2021) e ribadito all'art. 1, comma 791, della legge n. 197 del 2022 - i LEP costituiscono la Â«soglia di spesa costituzionalmente necessariaÂ» e il Â«nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentaleÂ». Cio' significa che i LEP determinano anche la destinazione delle risorse, mentre nel caso di specie tale destinazione e' assolutamente irrazionale - come meglio si dira' anche al paragrafo successivo - e per cio' solo violativa, oltre che dell'art. 3 della Costituzione, anche degli articoli 81 e 97 della Costituzione.

3.4.1.- La violazione del principio di ragionevolezza e' invero autoevidente. Difatti, in tutte le nove materie sopra indicate sono ben determinabili i livelli essenziali delle prestazioni, di talche' la loro esclusione appare manifestamente priva di qualsiasi giustificazione.

Appare francamente insostenibile, per non fare che qualche esempio, asserire che la materia della previdenza complementare e integrativa non sia associabile alla tutela dei fondamentali diritti civili e sociali (e non sia pertanto Â«LEP-condizionataÂ»), se si considera il Â«collegamento funzionale tra previdenza obbligatoria e previdenza complementareÂ» che impone, per espressa ammissione di codesta ecc.ma Corte, di collocare la previdenza complementare Â«nel sistema dell'art. 38, secondo comma della CostituzioneÂ» (cosi' Corte costituzionale, sentenza n. 393 del 2000).

Lo stesso e' a dirsi per la materia delle professioni. Codesta ecc.ma Corte ha in plurime occasioni ricordato che:

Â«l'individuazione delle professioni, per il suo carattere necessariamente unitario, e' riservata allo Stato, rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che

presentano uno specifico collegamento con la realta' regionale»

(cosi' nella sentenza n. 355 del 2005);

in materia di professioni «il nucleo della potesta' statale "si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della professione: all'esito di essa una particolare attivita' lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico, di cui si rende espressione, con funzione costitutiva, l'albo" (sentenza n. 230 del 2011). [...]» (cosi' Corte costituzionale, sentenza n. 108 del 2012).

Ora, sostenere che in una materia cosi' caratterizzata non siano in gioco fondamentali diritti civili e sociali – e quindi non possano e non debbano essere determinati livelli essenziali delle relative prestazioni volti a garantire l'uniformita' di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti nel territorio nazionale – appare sinceramente incomprensibile e comunque errato, se solo si considera che la disciplina e l'esercizio delle professioni involge quantomeno, nella prospettiva dei professionisti, il diritto al lavoro e, nella prospettiva di chi si avvalga della prestazione professionale, la

garanzia dei relativi diritti di volta in volta implicati a seconda dell'attività in questione (ad esempio diritto alla salute nel caso di professioni sanitarie, diritto di difesa in caso di professione forense, ecc.).

Non basta. Se possibile ancor più irragionevole appare la pretesa di negare che la materia «organizzazione della giustizia di pace» attenga alla tutela di diritti civili e sociali. Tale materia, infatti, concerne direttamente la garanzia della parità di accesso alla giustizia da parte dei cittadini e il diritto di difesa in giudizio (presidiati dall'art. 24 della Costituzione), nonché la garanzia della durata ragionevole del processo (tutelata anche dall'art. 111 della Costituzione), e dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura (imposta dall'art. 104 della Costituzione).

La scelta della legge n. 86 del 2024 di procedere all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in tale materia senza la previa determinazione dei relativi LEP suscita particolare sconcerto non solo per il nesso inscindibile che lega l'organizzazione della giustizia di pace a diritti di rango

costituzionale, ma anche perche' lo stesso Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nel suo pur assai incompleto Rapporto finale (p. 37) aveva formulato delle ipotesi articolate di futura determinazione dei LEP in tale materia. Il ragionamento si potrebbe replicare per tutte le materie, ma e' evidente che gia' questi esempi devono ritenersi – per ragioni di economia processuale – sufficienti. Senza tediare ulteriormente codesta ecc.ma Corte con l'esame puntuale di tutte le nove materie arbitrariamente escluse dal novero di quelle Â«LEP-condizionateÂ», dunque, quel che preme ribadire e' che in tutte, nessuna esclusa, vi sono livelli essenziali delle relative prestazioni concernenti diritti civili e sociali che il legislatore deve necessariamente determinare prima di procedere all'attribuzione delle forme ulteriori di autonomia di cui all'art. 116, comma 3 della Costituzione.

3.4.2.– Ma v'e' ancora di piu'. L'art. 2, comma 1, della legge n. 86 del 2024, nel disciplinare il procedimento di approvazione delle intese fra Stato e regione, stabilisce che il negoziato con la regione richiedente Â«con riguardo a materie o ambiti di materie

referibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 3, e' svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia». Da cio' sembra doversi inferire che le nove materie escluse dalla determinazione dei LEP (perche' illegittimamente reputate non «LEP-condizionate») possono essere devolute alle regioni richiedenti non solo immediatamente (giusta quanto previsto dal gia' censurato art. 4, comma 2, della legge n. 86 del 2024) ma persino «in blocco» e senza neppure un negoziato relativo alla singola materia.

Anche tale previsione, per le ragioni gia' esaminate ai paragrafi precedenti, cui si rinvia, risulta violativa degli articoli 2, 3, 5, 81, 97, 116, comma 3, 117, comma 2, lettera m), 119, commi 3, 4 e 5, 120 della Costituzione.

3.5.- Plurimi vizi di costituzionalita' affliggono anche la disciplina relativa al procedimento di determinazione e aggiornamento dei LEP.

Ferma l'incostituzionalita' della riduzione del perimetro delle materie «LEP-condizionate», pertanto, saranno qui autonomamente censurate le ragioni di incostituzionalita' di tale procedimento, per come fissato all'art. 3, commi 1, 2 e 7 della legge n. 86 del 2024.

Giova infatti segnalare che il citato art. 3:

al comma 1 delega il Governo a adottare 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 n. 197 del 2022 Â«per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP)Â»;

al comma 2 stabilisce che tali decreti legislativi Â«sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti e previa acquisizione del parere della Conferenza unificataÂ», senza peraltro prevedere alcuna conseguenza in caso detto parere fosse negativo;

al comma 7 prevede l'aggiornamento periodico dei LEP Â«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 finanzeÂ» e stabilisce che Â«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 [...]».

Le norme teste' indicate contrastano con il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

La determinazione dei LEP, per espressa ammissione di codesta ecc.ma Corte (sentenza n. 282 del 2002), e' «una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie». D'altra parte, sempre codesta ecc.ma Corte, nella sentenza n. 88 del 2003, a proposito della competenza del legislatore statale a determinare i LEP concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ha osservato ch'essa ha una «forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle regioni e delle province autonome».

Orbene, sempre codesta ecc.ma Corte ha piu' volte ricordato che ogniquale volta vi sia un intreccio di competenze tra Stato e regioni l'intervento del legislatore statale «deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione» e se «le disposizioni impugnate

toccano sfere di competenza esclusivamente statali e regionali»», come qui accade, «il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione deve essere individuato nella Conferenza Stato-regioni». Viceversa, la forma di raccordo con le regioni consistente nel semplice parere in Conferenza unificata e' «lesiva del principio di leale collaborazione perche' non idonea a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali, necessario a contemperare la compressione delle loro competenze», in quanto «Solo l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative, garantisce un reale coinvolgimento» (Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016).

Tali principi trovano applicazione anche nel caso odierno, nel quale, tanto nell'ipotesi dell'adozione dei decreti legislativi di individuazione dei LEP quanto in quella del loro (costituzionalmente illegittimo, per le ragioni che si diranno al paragrafo che segue) aggiornamento periodico mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'osservanza del principio di leale collaborazione impone l'acquisizione dell'intesa in Conferenza Stato-regioni in

luogo del mero parere della Conferenza unificata.

In tale direzione, del resto, il legislatore si era già orientato in materia di definizione e aggiornamento dei LEA, effettuati, giusta quanto previsto dall'art. 1, comma 554, della legge n. 208 del 2015, «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano [...]».

Se la regola della necessità dell'intesa – portato necessario del rispetto della leale collaborazione tra Stato e regioni – vale in materia di LEA (che altro non sono che i LEP in materia di tutela della salute), non si comprende perché essa non dovrebbe valere anche nel caso di determinazione dei LEP in altre materie esse pure affidate, tanto quanto la tutela della salute, alla competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni.

In subordine, e nell'ipotesi in cui codesta ecc.ma Corte dovesse ritenere che la determinazione e l'aggiornamento dei LEP non coinvolgano esclusivamente sfere di competenza statali e regionali,

ma anche quelle degli enti locali, l'art. 3, ai commi 1, 2 e 7 della legge n. 86 del 2024, avrebbe dovuto quantomeno prevedere il raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza unificata. Il mero parere di questa, infatti, per le ragioni viste e' del tutto insufficiente a garantire un reale ed effettivo coinvolgimento di tutti i livelli a vario titolo coinvolti.

Il principio di leale collaborazione e' altresì violato dall'art. 3, comma 5, della legge n. 86 del 2024, che attiene alla fase di monitoraggio dell'effettiva garanzia dell'erogazione dei LEP nelle regioni che hanno sottoscritto le intese.

In tal caso, infatti, il monitoraggio e' effettuato dalla Commissione paritetica di cui all'art. 5 della medesima legge n. 86 del 2024, e al comma 5 dell'art. 3, qui censurato, si prevede che la Conferenza unificata, sulla base degli esiti di tale monitoraggio, «adotta, sentito il Presidente della regione interessata, le necessarie raccomandazioni alle regioni interessate al fine di superare le criticità riscontrate».

Nella fase di monitoraggio dell'effettiva garanzia dell'erogazione dei LEP, dunque la Conferenza Stato-regioni non e' in

alcun modo contemplata, con conseguente violazione degli articoli 5 e 120 della Costituzione per contrasto con il principio di leale collaborazione.

In subordine, e ove mai codesta ecc.ma Corte ritenesse che sia la Conferenza unificata (e non la Conferenza Stato-regioni) la sede di emersione di tutti gli interessi coinvolti, il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione sarebbe egualmente violato in quanto l'art. 3, comma 5, consente alla Conferenza unificata esclusivamente il potere di adottare mere raccomandazioni.

Come si vede, dunque, anche nella fase di monitoraggio dell'effettiva garanzia dell'erogazione dei LEP le forme di coinvolgimento delle regioni previste dal menzionato art. 3, comma 5, della legge n. 86 del 2024 – vuoi in sede di Conferenza Stato-regioni, vuoi, seppur in via subordinata, in sede di Conferenza unificata – sono comunque inidonee a garantire alle regioni strumenti effettivi di partecipazione. Queste, dunque, restano sostanzialmente escluse non solo dalla fase di determinazione dei LEP, ma anche da quella – che parimenti intreccia le competenze regionali – del

monitoraggio della loro effettiva garanzia.

4.- Illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 4 e 7, della legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione degli articoli 23, 76 e 117 della Costituzione.

Con il presente motivo si censurano i commi 1, 4 e 7 dell'art. 3 della legge n. 86 del 2024 anche per il profilo della violazione dell'art. 76 della Costituzione e dei connessi articoli 23 e 117 della Costituzione.

4.1.- Come anticipato in apertura, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte è costante nel ritenere ammissibili le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri diversi da quelli, contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, riguardanti il riparto delle competenze tra lo Stato e le regioni, «quando sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione» (così nella sentenza Corte costituzionale n. 22 del 2012, ove sono richiamate le sentenze n. 128 del 2011, n. 326 del 2010, n.

116 del 2006, n. 280 del 2004).

Tali requisiti, come già segnalato supra al paragrafo B, sussistono in via generale per tutte le censure formulate nel presente ricorso. In riferimento specifico al presente motivo può tuttavia aggiungersi quanto segue. Vengono qui censurati anzitutto i commi 1 e 4 dell'art. 3 della legge n. 86 del 2024, ove il legislatore statale – nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» – ha delegato il Governo a adottare decreti legislativi aventi a oggetto:

«l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP)» (comma 1);

la definizione delle «procedure e le modalità operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione» (comma 4).

Tali previsioni – come si confida di dimostrare – violano l'art.

76 della Costituzione in ragione dell'omessa fissazione di principi e criteri direttivi vincolanti l'esercizio della funzione legislativa delegata. Tale violazione ridonda inevitabilmente in violazione del riparto di competenze tra lo Stato e l'odierna ricorrente in tutte le materie di cui all'art. 117 della Costituzione. Non sfugge, infatti, che le norme censurate costituiscono esercizio di potestà legislativa esclusiva dello Stato in una materia che codesta ecc.ma Corte ha definito «idonea ad investire tutte le materie» (sentenza n. 282 del 2002). Ciò significa che se il legislatore delega al Governo la determinazione e il monitoraggio dei LEP concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale senza imporre il rispetto di specifici principi e criteri direttivi, il Governo potrà operare senza alcun limite legislativamente prestabilito su tutte le materie interessate dai LEP in cui la regione è titolare di funzioni legislative e/o amministrative, ossia su tutte le materie di cui all'art. 117 della Costituzione.

Anche a voler ammettere, assumendo l'errata e illegittima

prospettiva della legge qui gravata, che i LEP siano determinabili solo nelle materie indicate all'art. 3, comma 3, della legge n. 86 del 2024 e che, dunque, i decreti legislativi avranno a oggetto solo dette materie, resta fermo che la violazione dell'art. 76 della Costituzione ridonda almeno in violazione delle competenze regionali sia legislative che amministrative indicate all'art. 3, comma 3, della legge qui gravata: a) norme generali sull'istruzione; b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; c) tutela e sicurezza del lavoro; d) istruzione; e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; f) tutela della salute; g) alimentazione; h) ordinamento sportivo; i) governo del territorio; l) porti e aeroporti civili; m) grandi reti di trasporto e di navigazione; n) ordinamento della comunicazione; o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

4.2.- Tanto chiarito sull'ammissibilità pel profilo della ridondanza, è agevole dimostrare la violazione dell'art. 76 della Costituzione.

Quanto al comma 1 dell'art. 3, infatti, esso prevede che Â«Ai 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».

Nondimeno, nella (precedente) legge n. 197 del 2022 e, in particolare, nel suo art. 1, commi da 791 a 801-bis, non solo non si rinviene alcun principio o criterio direttivo idoneo a vincolare l'attivita' governativa di individuazione dei LEP, ma figurano previsioni che appaiono persino in distonia con la stessa previsione della delega legislativa.

Sia sufficiente considerare, sul punto, che le menzionate previsioni della legge n. 197 del 2022 concernono l'istituzione di una Cabina di regia per la determinazione dei LEP (comma 792), e le attivita' a essa demandate (comma 793), tra le quali rientra anche

quella di Â«determina[re] [...] i LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standardÂ» (comma 793, lettera d)) e di Â«predispo[rre] uno o piu' schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono determinati, anche distintamente, i LEP [...]Â» (comma 795). Come si vede, dunque, il comma 795, inopinatamente evocato dall'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024 tra i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega legislativa in materia di fissazione dei LEP, prevede che i LEP medesimi siano determinati, invece, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Non solo. L'art. 1, comma 797, della legge n. 197 del 2022 stabilisce che se le attivita' della Cabina di regia non si concluderanno entro il 31 dicembre 2024 sara' nominato un Commissario per il completamento delle attivita' non perfezionate (comma 797).

Francamente non si comprende come tali previsioni possano assurgere a principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega legislativa, poiche' non contengono alcuna indicazione idonea a vincolare il Governo. Cio' significa, dunque, che l'art. 3, comma 1, viola l'art. 76 della Costituzione perche', a ben vedere, delega

l'esercizio della funzione legislativa al Governo senza previa determinazione di alcun principio o criterio direttivo. L'assenza di una base legislativa e', se possibile, ancor piu' grave se si considera che codesta ecc.ma Corte, nella gia' menzionata sentenza n. 88 del 2003, proprio in materia di LEP ha segnalato che «la conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle regioni e delle province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovra' inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori».

4.3.- I medesimi vizi di incostituzionalita' affliggono il comma 4 dell'art. 3 della legge qui gravata.

La norma in parola, infatti, stabilisce che «i decreti di cui al presente articolo» - e gia' qui non e' dato intendere chiaramente se ci si riferisca ai soli decreti legislativi di cui al comma 1 o anche ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al successivo comma 7 - «definiscono le procedure e le modalita'

operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione. [...]».

In disparte la scarsa chiarezza della previsione, quel che è certo è che il legislatore statale delega al Governo anche la definizione delle procedure e delle modalità operative per monitorare l'effettiva garanzia dell'erogazione dei LEP. Tuttavia, nemmeno qui si indica al legislatore delegato alcun principio o criterio direttivo da rispettare nell'esercizio della delega. La violazione dell'art. 76 della Costituzione è quindi, anche qui, manifesta.

4.4.– Violato, peraltro, è pure l'art. 23 della Costituzione, (anche) dal quale è desumibile il principio di legalità, tratto caratterizzante lo Stato di diritto. Il comma 7 dell'art. 3, infatti, dispone che l'aggiornamento dei LEP avviene «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». È evidente

che in questo modo si conferisce all'Esecutivo un potere discrezionale privo di qualsivoglia delimitazione per legge, così violando il principio di legalità (che nello Stato costituzionale di diritto – come è noto – va inteso in senso sostanziale) e l'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, che, come visto, affida alla legge statale la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Le illegittime previsioni del comma 7, peraltro, confermano le censure sopra illustrate, in quanto la definizione dei LEP con fonte di rango legislativo (cioè tramite decreto legislativo), prevista dal comma 1 dell'art. 3 (peraltro senza alcun coordinamento con la diversa disciplina fissata all'art. 1, comma 795, della legge n. 197 del 2022), si rivela pura apparenza, atteso che i LEP, ove pure determinati con decreto legislativo, possono essere modificati (i.e.: ri-determinati) con atti amministrativi senza che siano imposti adeguati vincoli o condizioni alla discrezionalità dell'Esecutivo.

5.- Illegittimità costituzionale degli articoli 5; 8, comma 2; e 9, commi 1 e 3, della legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione degli

articoli 1, 3, 5, 28, 81, 97, 116, 117 e 119 della Costituzione.

Con il presente motivo sono censurate le disposizioni concernenti le risorse finanziarie connesse alle nuove funzioni devolute alle regioni (art. 5, commi 1 e 2) e gli effetti finanziari della legge impugnata e delle successive intese devolutive di ulteriori funzioni e competenze.

5.1.- Come indicato in narrativa, l'art. 5 della legge reca i Â«Principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimentoÂ» (così la rubrica dell'articolo). Il primo comma prevede che l'intesa tra lo Stato e la regione che richiede ulteriori funzioni e competenze stabilisca Â«i 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 medesima». Il secondo comma soggiunge 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 31 dicembre 2009, n. 196, nonche' nel rispetto di quanto previsto dall'art. 119, quarto comma della Costituzione».

L'art. 8 della legge impugnata regola i meccanismi di «monitoraggio» (cosi' la rubrica). Rileva qui il secondo comma, a tenor del quale «La Commissione paritetica provvede altresì' 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. Qualora la suddetta ricognizione evidenzi 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».

L'art. 9 della legge contiene le «Clausole finanziarie» (così la rubrica). Interessano, qui, in particolare, il primo comma, a tenore del quale «Dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», e il terzo, ove si osserva che, «per le singole regioni che non siano parte delle intese approvate con legge in attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, e' garantita l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'art. 119, terzo, quinto e sesto comma della Costituzione. Le intese, in ogni caso, non possono 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' comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacita' fiscale per abitante».

5.2.- In estrema sintesi, le disposizioni richiamate:

i) riconoscono che la devoluzione di ulteriori funzioni abbisogna (ovviamente, si vorrebbe dire) di risorse per finanziarne lo svolgimento;

ii) prevedono che le risorse necessarie per finanziare le funzioni devolute debbano derivare esclusivamente dalla compartecipazione al gettito erariale maturato nel territorio regionale;

iii) riconoscono che il meccanismo delle compartecipazioni al gettito presenta delle criticita', appunto legate all'andamento del gettito, tali da poter dare luogo alla necessita' di modificare le aliquote di compartecipazione, anche al fine di effettuare le regolazioni economiche per le annualita' passate;

iv) escludono che la devoluzione di ulteriori funzioni alle regioni possa determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

v) promettono l'invarianza finanziaria alle regioni che non richiedono ulteriori forme di autonomia e promettono la disponibilit  delle risorse: a) per alimentare il fondo perequativo per i territori con minore capacit  fiscale per abitante (art. 119, comma 3 della Costituzione); b) per stanziare le risorse aggiuntive e finanziare interventi speciali per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidariet  sociale; c) per rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularit .

I punti che compongono la sintesi che precede costituiscono, nell'incoerente impianto del legislatore statale, limiti e requisiti alla devoluzione di ulteriori forme di autonomia, il cui rispetto garantirebbe che l'attuazione dell'autonomia particolare sia compatibile con la Costituzione. Come si illustrer  di seguito, pero':

i limiti e i requisiti di rilievo economico-finanziario posti dal legislatore statale (compartecipazione al gettito da parte delle regioni ad autonomia particolare, regolazioni finanziarie a consuntivo, invarianza finanziaria per le regioni che rimangono ad autonomia ordinaria, invarianza finanziaria delle risorse per gli

interventi di coesione e perequativi) fissano dei criteri tali da non poter essere tutti contestualmente rispettati;

tale circostanza rende contraddittoria e, dunque, intrinsecamente irragionevole la legge impugnata, con violazione dell'art. 3 della Costituzione;

per i medesimi motivi le disposizioni censurate sono illegittime in quanto determinano nuovi oneri privi di adeguata copertura di bilancio ex art. 81 della Costituzione, comportano la lesione della sfera di autonomia costituzionalmente riservata alle regioni in materia di «coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, comma 3 della Costituzione, vulnerano la posizione delle regioni connotate da minore capacità fiscale per abitante, ovvero dalla presenza di territori bisognosi di specifici interventi di sviluppo e coesione, ex art. 119, commi 3, 5 e 6 della Costituzione;

quand'anche l'ecc.ma Corte non dovesse ritenere che le disposizioni commentate siano in rapporto di palese incompatibilità logica e giuridica, sarebbe comunque inevitabile prendere atto dell'illegittimità delle disposizioni impugnate, rilevando che i lavori preparatori (in particolare, la relazione tecnica del MEF

allegata al disegno di legge da cui ha avuto origine la legge impugnata) non hanno adeguatamente e ragionevolmente illustrato il fatto che dall'applicazione della legge impugnata, nelle modalità previste dalla legge impugnata, sia possibile garantire il finanziamento delle funzioni da devolvere tramite la compartecipazione al gettito e, contemporaneamente evitare nuovi e maggiori oneri per lo Stato, così assicurando l'invarianza finanziaria per le regioni. Tanto, in base alla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, costituisce elemento sintomatico della violazione dell'art. 81 della Costituzione e, per le ragioni che si diranno, degli articoli 117, comma 3 e 119 della Costituzione.

5.3.- Ancora in via preliminare va osservato che l'art. 116 della Costituzione consente il riconoscimento alle regioni ordinarie di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». L'art. 116 della Costituzione non prevede, ovviamente, riduzioni dello spazio di autonomia regionale fissato dalla Costituzione. E' del tutto evidente che la concessione di ulteriori forme di autonomia deve costituire un «gioco a somma positiva», non certo «a somma zero», perché la concessione di ulteriori forme e condizioni di autonomia a una

regione non puo' certo determinare una riduzione dell'autonomia delle altre. Cio' non potrebbe accadere nemmeno in termini di minore disponibilita' di entrata o di spesa, circostanza che comporterebbe una compressione della competenza in materia di «coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, comma 3 della Costituzione. Anche la minima erosione, nummo uno, dell'autonomia finanziaria delle «altre» regioni, dunque, determina e comporta la violazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione e dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, in quanto la concessione di maggiori spazi di autonomia a una o piu' regioni viene irragionevolmente «pagata» dalle altre, secondo uno schema che certamente non e' previsto dall'art. 116 della Costituzione, che in alcun modo contempla una riduzione dell'autonomia delle regioni ordinarie.

Per le medesime ragioni risulta del tutto evidente che la concessione di maggiori spazi di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione nemmeno puo' determinare l'erosione delle risorse che lo Stato impiega per le finalita' indicate dall'art. 119, commi 3, 5 e 6 della Costituzione, cioe' per finanziare il fondo perequativo per le regioni con minori capacita' di spesa, per

finanziare specifici interventi di sviluppo economico e coesione sociale, per contrastare gli svantaggi derivanti dall'insularita' (e' opportuno sottolineare che anche quest'ultimo profilo rileva per l'odierna ricorrente, atteso che l'art. 119 menziona lo svantaggio dell'insularita' in termini generali, senza limitarlo alle Â«Isole maggioriÂ», e che del territorio della Puglia fa parte l'arcipelago delle isole Tremiti).

Alla luce di quanto sin qui osservato, le clausole di salvaguardia previste dall'art. 9, comma 3, della legge impugnata, ove si garantisce Â«l'invarianza finanziaria nonche' il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'art. 119, terzo, quinto e sesto comma della CostituzioneÂ», non sono graziose concessioni del legislatore statale, bensì obblighi costituzionali inderogabili.

Tanto, con la conseguenza che, ove risulti (come risulterà) che l'impianto della legge impugnata non e' in grado di assicurare quelle garanzie, se ne dovrà necessariamente trarre l'unica possibile conseguenza logico-giuridica: l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, anche per la violazione dell'art. 117, comma

3 e dell'art. 119 della Costituzione.

5.4.- Prevenendo possibili eccezioni di parte resistente e riprendendo quanto già accennato in premessa, da quanto sopra osservato risulta evidente la sussistenza dell'interesse giuridicamente qualificato dell'odierna ricorrente a gravare le disposizioni oggetto del presente motivo di ricorso, in quanto a) alcuni dei vizi lamentati attengono al riparto di competenze dettato dal Titolo V della seconda Parte della Costituzione; b) gli altri ridondano nella compressione delle attribuzioni costituzionali della regione ricorrente.

5.5.- E' possibile ora articolare specificamente i motivi di ricorso.

Come si è indicato supra, il legislatore ha espressamente previsto che le funzioni devolute devono essere finanziate tramite compartecipazione al gettito di entrate erariali maturate sul territorio regionale. Si tratta di una previsione assolutamente caratterizzante del modello di autonomia particolare prevista dal legislatore statale, che ha escluso sia il modello del c.d. «regionalismo responsabile», in ragione del quale le funzioni

devolute sono finanziate con tributi Â«propriÂ» della regione, sia forme diverse di cooperazione, tramite il trasferimento (totale o parziale) delle risorse che lo Stato impiegava per la gestione della suddetta funzione nel territorio regionale.

Questa opzione legislativa e' certamente illegittima per violazione degli articoli 3 e 116 della Costituzione. La soluzione (unica e obbligata) della compartecipazione alle entrate erariali, infatti, discrimina in maniera irragionevole le regioni che hanno una minore capacita' fiscale per abitante (tra cui l'odierna ricorrente, circostanza che e' notoria e comunque e' dimostrata dalle elaborazioni della Banca d'Italia che si producono come doc. 3), la cui possibilita' di accedere a ulteriori spazi di autonomia e' di fatto e di diritto pregiudicata per l'appunto dalla minore capacita' fiscale dei residenti. La compartecipazione alle entrate erariali, inoltre, e' necessariamente soggetta all'andamento del ciclo economico, con la conseguenza che la possibilita' di finanziare le nuove competenze devolute subisce (e, sostanzialmente, cristallizza) il divario gia' sussistente tra regione e regione, di bel nuovo penalizzando quelle che, come la ricorrente, hanno una minore

capacita' fiscale per abitante.

Ne' si puo' obiettare che quella qui contestata sarebbe una mera difficolta' tecnica, che la legge affronta attraverso il meccanismo di Â«monitoraggioÂ» di cui all'art. 8, comma 2, il cui testo e' stato riportato supra.

Tanto, per le seguenti ragioni:

i) per poter finanziare una nuova funzione devoluta la regione con minore capacita' fiscale per abitante sarebbe tenuta a richiedere una maggiore aliquota di compartecipazione al gettito erariale rispetto a quella di cui avrebbe bisogno una regione con maggiore capacita' fiscale. Tale circostanza rende di per se' ben piu' difficile per la regione svantaggiata il conseguimento dell'intesa con lo Stato e l'ottenimento di un parere positivo da parte della Conferenza Stato-regioni, invero l'effetto discriminatorio qui contestato (rilevante gia' pel solo profilo procedimentale);

ii) il meccanismo di monitoraggio previsto dall'art. 8, comma 2, della legge impugnata contempla la possibilita' che il gettito compartecipato non sia sufficiente a finanziare la nuova funzione

devoluta e, pertanto, stabilisce che si proceda a un aggiustamento delle aliquote. Anche le «regolazioni finanziarie» per gli anni già decorsi e connotati da gettito insufficiente, dunque, si devono effettuare attraverso l'aumento delle aliquote di compartecipazione. Tanto dimostra che non c'è alcun modo per la regione con minore capacità di spesa di sottrarsi al suo svantaggio strutturale;

iii) quand'anche l'art. 8, comma 2, si interpretasse nel senso che le regolazioni finanziarie possano avvenire tramite ordinari trasferimenti erariali e contributi di finanza pubblica, rimarrebbe vero che i tali regolazioni si effettuano «sempre nei limiti delle risorse disponibili». Tanto dimostra che le regioni con minore capacità fiscale sono e rimangono strutturalmente svantaggiate in ragione del fatto che l'autonomia particolare contempla esclusivamente entrate derivanti dalla compartecipazione al reddito.

5.6.– Alla luce di quanto sin qui si è osservato, è evidente la violazione di plurimi precetti e principi costituzionali.

È in primo luogo violato il principio di eguaglianza e di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, in quanto le regioni con

minore capacita' fiscale sono discriminate nell'accesso alle ulteriori forme di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione.

E', poi, violato lo stesso art. 116, comma 3 della Costituzione, che non contempla alcuna distinzione tra regioni con maggiore o minore capacita' fiscale per residente, ne' consente in alcun modo di giustificare diverse possibilita' di accesso all'autonomia particolare in ragione della capacita' fiscale dei residenti. S'aggiunga, per sgomberare il campo da un ipotetico errore prospettico, che la maggiore capacita' fiscale di un territorio non e' indice del fatto che la regione sia Â«piu' virtuosaÂ» in termini di efficienza ed economicita' dell'attivita' amministrativa, cosi' come non sarebbe corretto dire che una regione con minore capacita' fiscale per abitante sia Â«meno virtuosaÂ» in base ai medesimi criteri. La capacita' fiscale del territorio non corrisponde alla capacita' di tenere in ordine i conti nell'esercizio delle funzioni di competenza e di gestire una spesa pubblica efficace. Al contrario, per ovvi motivi, un territorio con una minore capacita' fiscale per abitante sottopone l'ente regione a una maggiore pressione di tipo

finanziario, che rende meno agevole conseguire gli obiettivi di finanza pubblica.

Piu' in generale, in base all'art. 119, comma 3 della Costituzione, il fatto che il territorio regionale sia connotato da una minore capacita' fiscale per abitante e' elemento che non solo giustifica, ma impone meccanismi correttivi e di solidarieta' e coesione territoriale. Il fatto che, invece, il legislatore statale si sia determinato in senso contrario, privilegiando le regioni con maggiore capacita' fiscale, rende evidente anche l'incompatibilita' logico-giuridica con l'art. 119, comma 3 della Costituzione.

5.7.- Si confida di aver dimostrato che l'utilizzo dello strumento finanziario della compartecipazione al reddito non solo espone il modello di autonomia particolare adottato dal legislatore statale a gravissime criticita', ma integra anche chiarissimi vizi di legittimita' costituzionale. Ve ne sono, pero', ben altri e di non minore gravita' che affliggono la legge impugnata pei suoi profili economico-finanziari.

Si e' visto che il legislatore statale, all'art. 9: i) ha affermato che dall'applicazione della legge impugnata non derivano

nuovi o maggiori oneri: ii) ha previsto che nemmeno le intese da approvarsi con legge comporteranno nuovi o maggiori oneri.

Tale statuizione e' costituzionalmente illegittima, in quanto non e' possibile la devoluzione di ulteriori funzioni alle regioni senza che nuovi o maggiori oneri si determinino. Che sia cosi' e' lo stesso legislatore statale ad ammetterlo in maniera incontrovertibile.

Come si e' gia' osservato, infatti, il legislatore statale riconosce che le funzioni devolute devono essere finanziate e che devono essere finanziate attraverso la compartecipazione al gettito erariale. Gia' questa circostanza rende evidente che la devoluzione comporta nuovi e maggiori oneri. La devoluzione di una funzione alla regione puo' infatti comportare dei parziali risparmi di spesa per lo Stato, ma certamente non tali da equivalere alla costruzione ex novo di un apparato burocratico regionale incaricato di svolgere la funzione devoluta. Lo Stato, infatti, deve mantenere attivi gli uffici (cioe' l'insieme organizzato di risorse umane, finanziarie e strumentali) necessari per lo svolgimento della medesima funzione per le regioni non beneficiarie della devoluzione. E' agevole osservare che, fintanto che la funzione oggetto di devoluzione non sia

attribuita a tutte le regioni (evento incertus an et quando), lo Stato non potrà smantellare la propria struttura amministrativa di riferimento, con conseguenti e inevitabili duplicazioni di apparati (e, dunque, maggiori costi). Tanto, per non parlare del fatto che anche il giorno in cui lo Stato si spogliasse completamente di tutte le funzioni amministrative concernenti una certa materia tra quelle ex art. 116, comma 3 della Costituzione, dovrebbe comunque mantenere attivo ed efficiente un supporto tecnico-istruttorio almeno per le funzioni di monitoraggio e per i profili concernenti le relazioni sovranazionali e internazionali.

La legge impugnata, come si è accennato, disciplina il (solo) monitoraggio economico-finanziario. L'art. 5 prevede che i componenti della Commissione paritetica (incaricati, tra l'altro, di alcune funzioni di monitoraggio) non hanno diritto a gettoni o altri emolumenti e che «Al funzionamento della Commissione paritetica si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente». Non si potrebbe però obiettare, in ragione di tale previsione, che le funzioni di monitoraggio siano a «costo zero» per lo Stato. È del tutto evidente, infatti, che le

attività di monitoraggio non si possono limitare al solo funzionamento della Commissione paritetica e delle sue strutture di supporto e che le attività istruttorie indispensabili per lo svolgimento dei lavori della Commissione non potranno certamente essere svolte senza oneri per lo Stato.

Non basta. Anche l'art. 8, comma 2, della legge impugnata conferma che non è possibile impedire il maturare di nuovi e maggiori oneri (anche sub specie di minori entrate). Lo si è già visto supra e lo si deve qui rammentare: il sistema della compartecipazione ai tributi genera l'esigenza di riallineare i dati e, in caso di incapienza del gettito regionale, di procedere alle regolazioni finanziarie «nei limiti delle risorse disponibili». Lo stesso legislatore statale, dunque, tratteggia (anzi: evidenzia, regolandolo) il caso in cui lo svolgimento della funzione devoluta crei un «buco», senza che si abbiano risorse per ripianarlo.

Non basta ancora. Si è già detto del meccanismo di aggiornamento e ricognizione dei LEP e dei gravi dubbi di legittimità costituzionale che esso solleva e sul punto si tornerà al motivo che segue per quanto concerne proprio i profili finanziari.

Si e' anche osservato che e' errato affermare che alcune materie passibili di devoluzione non siano correlate ai LEP. In questa sede si deve aggiungere che, proprio perche' tutte le materie sono correlate ai LEP, la devoluzione delle funzioni nelle materie che il legislatore statale ha inopinatamente ritenuto estranee ai LEP non puo' che determinare il sorgere di nuovi e maggiori oneri del tutto imprevisi dallo Stato.

Per completezza e in via subordinata va ulteriormente osservato che, quand'anche l'ecc.ma Corte ritenesse corretta la statuizione della legge impugnata che alcune funzioni assegnabili alle regioni sarebbero estranee ai LEP, per tali funzioni vi sarebbero comunque costi e fabbisogni standard (cui ricondurre, in una prospettiva di efficienza, i costi e i fabbisogni di spesa storici). Inopinatamente, pero', la legge impugnata non ha previsto che, anche nelle materie (ipoteticamente, si ribadisce) estranee ai LEP, la devoluzione di nuove funzioni sia possibile (almeno) solo dopo la definizione, anche in quegli ambiti materiali, di fabbisogni e costi standard, anche a protezione dei vincoli di bilancio.

Tanto costituisce ulteriore e indubitabile elemento sintomatico

della radicale inaffidabilità della clausola d'invarianza finanziaria, con le conseguenze che già si sono dette.

5.8.– Ove queste considerazioni in punto di diritto non siano ritenute sufficienti, la conferma del fatto che nuovi e maggiori oneri vi saranno si trae dalle indicazioni dell'Ufficio parlamentare di Bilancio e della Banca d'Italia che, come è noto, hanno presentato delle preziose note in sede di audizione parlamentare.

L'Ufficio parlamentare di Bilancio, con l'intervento scritto del 6 giugno 2023 presentato alla 1^a Commissione «Affari costituzionali» del Senato (doc. 4), ha affermato (ribadendo quanto già detto nell'audizione del 2019, della quale si dirà al par. 11.2.) che nuovi e maggiori oneri (peraltro di difficile valutazione, a causa delle insufficienze dell'impianto legislativo qui contestato):

a) sarebbero sorti dall'approvazione delle bozze di intesa tra lo Stato e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna già diffuse nel 2019;

b) sono destinati a sorgere dall'attuazione della legge impugnata;

c) sono destinati ad aumentare col passare del tempo in

ragione del meccanismo della compartecipazione alle entrate erariali.

In particolare, l'UPB ha affermato che, con riferimento alle ipotesi di devoluzione di ulteriori forme di autonomia fatte nel 2019, già nel corso di una precedente audizione erano stati segnalati plurimi profili critici, quali «l'assenza di criteri di accesso al regionalismo differenziato (ad esempio relativi alla solidità delle finanze e alla capacità amministrativa delle regioni richiedenti) e l'assenza di informazioni sulle implicazioni finanziarie da esso derivanti al momento del passaggio parlamentare».

Inoltre, «Sul piano dei rapporti finanziari con le RAD si evidenziavano l'assenza di riferimenti alla legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale e al decreto legislativo n. 68/2011 di attuazione della legge delega in tema di federalismo regionale, l'inadeguatezza della spesa storica pro capite come criterio per la determinazione delle risorse da trasferire alle RAD in caso di mancata definizione dei fabbisogni standard, i rischi di maggiori oneri per il bilancio dello Stato derivanti dall'asimmetria nell'aggiustamento delle aliquote di compartecipazione negli anni successivi al conferimento delle ulteriori forme di autonomia» (enfasi aggiunta qui e nelle

successive citazioni riportate in carattere grassetto e/o sottolineato).

Quanto alla legge qui impugnata, essa Â«affronta alcune di queste problematiche sia sul piano procedurale che su quello finanziario sebbene alcuni aspetti rilevanti rimangano tuttora da definireÂ».

Tra le altre cose, infatti, Â«Anche a parita' di risorse 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 nazionaleÂ».

S'aggiunga che Â«Il disegno di legge non risolve [...] le incertezze sulla possibile dinamica delle risorse regionali negli anni successivi all'approvazione dell'intesaÂ», in ragione del meccanismo di compartecipazione alle entrate erariale. In particolare, Â«Le garanzie dell'invarianza finanziaria complessiva, della coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica e dell'adequatezza delle risorse regionali rispetto alle funzioni pubbliche loro attribuite (come richiesto dal quarto comma dell'art. 119 della Costituzione) potrebbero venire meno in assenza di un allineamento fra l'evoluzione del gettito devoluto a ogni RAD e

quello dei fabbisogni di spesa». Quanto a quest'ultimo elemento, va ricordato che la legge consente, sì, l'allineamento, ma lo limita nell'ambito delle (non meglio precisate) «risorse disponibili».

Ad avviso dell'UPB, insomma, il disegno voluto dal legislatore statale avrebbe dovuto essere assistito da un'adeguata valutazione e programmazione delle risorse necessarie, tanto per la fase di avvio della devoluzione di nuove funzioni, quanto per le annualità successive. E avrebbe dovuto esserlo tanto per il finanziamento dell'amministrazione statale, quanto per quello dell'amministrazione regionale.

Nulla di tutto ciò, però, accade nel caso di specie, avendo il legislatore statale preteso, in maniera del tutto irragionevole, un'impossibile invarianza finanziaria.

Analoghe valutazioni sono state rappresentate dalla Banca d'Italia nella memoria del 19 giugno 2023 depositata per l'audizione innanzi la 1ª Commissione «Affari costituzionali» del Senato (doc. 5). Ivi si osserva che «Tra i principi enunciati nel DDL vi è quello dell'iniziale bilanciamento tra entrate e spese trasferite, in modo da rendere neutrale almeno nell'immediato l'impatto del riassetto

delle competenze sui saldi di finanza pubblica. Il rischio che da tale processo possano derivare maggiori oneri per il bilancio pubblico, tuttavia, non può essere trascurato. Come già ricordato, la spesa complessiva potrebbe risentire della frammentazione nell'erogazione dei servizi pubblici, oltre che di maggiori costi dovuti a diseconomie di scala» (enfasi aggiunta qui e nelle successive citazioni riportate in carattere grassetto e/o sottolineato).

Quanto alla fase successiva, la Banca d'Italia soggiunge che «con l'andare del tempo, grazie al sistema di compartecipazioni in quota fissa al gettito dei tributi erariali, le RAD che dovessero registrare una più pronunciata dinamica delle basi imponibili disporrebbero di risorse eccedenti rispetto al fabbisogno per le funzioni decentrate. In tale circostanza le RAD sarebbero libere di spendere tali maggiori risorse e, in assenza di norme che assicurino la coerenza con la politica di bilancio nazionale, per mantenere l'equilibrio dei conti pubblici il livello di Governo centrale sarebbe chiamato a ricorrere a tagli alle prestazioni negli ambiti di spesa non trasferiti alle RAD o a inasprimenti del prelievo sui tributi

erariali (che peraltro incrementerebbero ulteriormente anche il gettito disponibile per le RAD e quindi la loro capacita' di spesa)».

Ulteriori indicazioni critiche vengono dal Servizio bilancio dello Stato della Camera dei deputati che, nel dossier n. 203 del 2 maggio 2024, relativo alla verifica delle quantificazioni di spesa (doc. 6).

Quanto all'impianto della legge, il dossier osserva che, «Riguardo al controllo parlamentare, si rileva innanzitutto che, nonostante la presenza di una relazione tecnica allegata all'intesa, ne' l'intesa ne' la legge con cui se ne dispone l'approvazione definiscono l'ammontare delle risorse da trasferire, posto che, ai sensi del comma 1 dell'art. 5, le intese non determinano le risorse da trasferire, ma si limitano a definire i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative».

Quanto al meccanismo delle compartecipazione, il dossier osserva che, «con specifico riferimento invece alle modalita' di finanziamento delle funzioni trasferite, andrebbe chiarita la portata applicativa della relativa disciplina, dal momento che la stessa, pur

stabilendo che l'intesa individua quale fonte di finanziamento per le funzioni attribuite le compartecipazioni al gettito di uno o piu' tributi erariali maturati nel territorio regionale, richiama il rispetto, non solo dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, concernente la copertura finanziaria, ma anche dell'art. 119, quarto comma della Costituzione che individua tutte le diverse fonti che consentono agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, ossia non solo le compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio, ma anche i tributi propri e le risorse derivanti dal fondo perequativo per i territori con minore capacita' fiscale» (enfasi aggiunta).

Quanto al meccanismo di monitoraggio di cui all'art. 8, il dossier osserva che «andrebbe chiarito se con la nozione di "oneri finanziari" prevista al comma 1 si intenda fare riferimento alla spesa effettivamente sostenuta per l'esercizio delle funzioni trasferite e se con la nozione di "fabbisogni di spesa", di cui al successivo comma 2, si intenda invece fare riferimento ai fabbisogni standard e ai relativi costi. In tal caso, sembrerebbe doversi tener

conto, ai fini della variazione delle aliquote di compartecipazione, degli scostamenti tra costi e fabbisogni standard, da un lato, e gettito da compartecipazione, dall'altro, ma non anche delle variazioni degli oneri finanziari derivanti non già da variazioni dei predetti costi e fabbisogni standard, bensì da altre cause quali ad esempio la maggiore o minore efficienza nella prestazione dei servizi. In tale ipotesi andrebbe altresì chiarito se la verifica della variazione dei fabbisogni standard e dei relativi costi debba essere effettuata sulla base dell'aggiornamento almeno triennale di questi ultimi effettuato ai sensi dell'art. 3, comma 8».

Quanto all'art. 9, il dossier osserva che «andrebbe chiarito con riferimento a quali specifiche risorse debba essere garantita l'invarianza finanziaria che la norma assicura alle altre regioni all'esito della conclusione delle intese».

Come si vede, anche il Servizio bilancio della Camera solleva gravi dubbi sull'ipotesi di invarianza finanziaria.

Dubbi che convergono con l'autorevole richiamo contenuto nella lettera inviata in data 10 ottobre 2023 dall'allora Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco al «Comitato tecnico-scientifico con

funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni» istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023, comitato di cui egli era componente (doc. 7).

La lettera insisteva, tra l'altro, sui «riflessi potenziali sugli equilibri finanziari» dell'autonomia differenziata: «La valutazione dell'impatto sulla finanza pubblica e sui rapporti finanziari fra Stato e regioni e la conseguente distribuzione delle risorse pubbliche costituisce un elemento cardine, insieme con la definizione dei LEP, per la valutazione delle scelte che si compiono nel processo di definizione dell'autonomia differenziata, influenzandosi l'una con l'altra. Mi pare essenziale che i rischi per il bilancio pubblico vengano valutati (incluso il possibile impatto sul governo della spesa nel suo complesso) e che le relazioni finanziarie tra Stato e regioni e gli strumenti di finanziamento delle prestazioni vengano definiti in modo trasparente efficiente e coerente». Richiamo, si è costretti qui a rilevare, rimasto inascoltato, che di una valutazione dei «rischi per il bilancio pubblico» non v'è traccia.

5.9.- L'invarianza finanziaria è, dunque, niente più che una

chimera e la sua promessa e imposizione ex lege de futuro comporta una grave violazione della Costituzione.

Il disegno perseguito dal legislatore statale aveva e ha bisogno di importanti risorse, da modulare in ragione delle funzioni da devolvere. Il fatto che queste risorse non siano state approntate rende le disposizioni impugnate incostituzionali per difetto di copertura finanziaria.

L'art. 9 della legge, ove tale invarianza e' predicata, viola dunque l'art. 81 della Costituzione. Come codesta ecc.ma Corte ha piu' volte affermato, infatti, «la clausola di invarianza finanziaria non puo' tradursi in una mera clausola di stile e che, "[o]ve la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una piu' efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalita', la pretesa autosufficienza non puo' comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile" (sentenza n. 115 del 2012), consistente nell'esatta quantificazione delle risorse disponibili e della loro eventuale eccedenza

utilizzabile per la nuova o maggiore spesa, i cui oneri devono essere specificamente quantificati per dimostrare l'attendibilità della copertura» (sentenza n. 82 del 2023).

Analogamente, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha rammentato come «la costante giurisprudenza costituzionale abbia individuato una "qualificazione primaria del difetto di copertura" nell'"irrazionalità" ravvisabile quando "in sede normativa si statuisca – in contrasto con gli elementari canoni dell'esperienza – che da un'iniziativa legislativa latrice di oneri non derivi la correlata necessità di una loro copertura (sentenza n. 227 del 2019)"» (sentenza n. 163 del 2021). La medesima pronuncia aggiunge che «L'esplicita previsione di neutralità finanziaria non esclude la violazione dell'art. 81 della Costituzione: "in varie occasioni, sono state censurate leggi che prevedevano una clausola di invarianza ma, al contempo, contraddittoriamente introducevano nuovi oneri a carico dell'amministrazione". In particolare, "allorche' sono stati disposti interventi inevitabilmente onerosi, senza che ne' nella legge ne' altrove si fosse data alcuna spiegazione in merito alle spese e alla loro copertura", la Corte ha ritenuto che "la previsione dell'assenza

di oneri aggiuntivi costituisse una mera clausola di stile, priva di sostanza" (sentenza n. 5 del 2018)».

L'irrazionale previsione dell'invarianza della spesa, fatalmente destinata a scontrarsi con la realta' di fatto che una riforma di impatto cosi' rilevante come l'autonomia particolare ha bisogno di specifiche risorse, dimostra l'incostituzionalita' non solo dell'art. 9, ma anche dell'art. 5, che regola le risorse destinate a finanziare le funzioni devolute e il meccanismo di compartecipazione alle entrate erariali, e dell'art. 8, che disciplina le regolazioni finanziarie ed espressamente riconosce la necessita' di risorse aggiuntive. Tanto, per violazione dell'art. 3 e dell'art. 81 della Costituzione.

Inoltre, come indicato nei primi paragrafi del presente motivo, la mancanza di adeguata copertura economica comporta l'incapacita' della legge statale di garantire l'invarianza finanziaria per le regioni ordinarie nonche' l'invarianza delle risorse: da destinare al fondo perequativo ex art. 119, comma 3 della Costituzione; da destinare agli interventi di sviluppo territoriale e di coesione ex art. 119, comma 5 della Costituzione; da destinare agli interventi

volti a rimuovere gli svantaggi strutturali derivanti dall'insularita' ex art. 119, comma 6 della Costituzione.

Tanto, come gia' accennato, comporta:

la violazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione (anche in riferimento al principio di eguaglianza e di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione), il cui progetto autonomistico non tollera che l'autonomia particolare comporti una minore efficacia degli interventi perequativi, di coesione e di sviluppo territoriale, nonche' un pregiudizio per le regioni che non accedono (o accedono in misura piu' limitata di altre) all'autonomia particolare;

la violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, di bel nuovo anche in riferimento ai principi di eguaglianza e ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, in quanto la mancanza di adeguata garanzia di invarianza finanziaria per le regioni (che rimangono) ordinarie ne comprime le prerogative costituzionali in materia di «coordinamento di finanza pubblica»;

la violazione dell'art. 119, comma 4 della Costituzione, in quanto la mancanza di adeguata garanzia di invarianza finanziaria per le altre regioni determina l'illegittima compressione della capacita'

di finanziare compiutamente le funzioni pubbliche loro attribuite dalla Costituzione e dalla legge;

la violazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, in riferimento all'art. 119, commi 3, 5 e 6 della Costituzione, in quanto l'art. 116, comma 3 della Costituzione impone la garanzia dell'invarianza di risorse per gli interventi di sviluppo territoriale e coesione.

5.10.- Di bel nuovo prevenendo un'ipotetica eccezione di controparte, si osserva che la legge impugnata non solo afferma che non c'è esigenza di una propria copertura economica, ma aggiunge che tale esigenza non si predicherebbe nemmeno per la stipula e l'attuazione delle intese ex art. 2 della legge impugnata. La formula impiegata dal legislatore statale all'art. 9, comma 1, che «Dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e' davvero particolare. L'uso del modale «dovere», infatti, somma due diversi significati: da una parte il legislatore statale impone allo Stato e alle regioni di attuare l'autonomia particolare senza generare nuovi e maggiori oneri; dall'altra dichiara di avere

previsto che non ci saranno nuovi e maggiori oneri ne' per lo Stato ne' per le regioni ad autonomia particolare. La formula legislativa unisce quelle che, secondo la dogmatica degli atti giuridici, sono una dichiarazione Â«di scienzaÂ» e una dichiarazione Â«di volonta'Â».

Questa circostanza non solo dimostra, per un ulteriore profilo, il vizio di violazione dell'art. 81 della Costituzione e di conseguenza, la violazione degli articoli 116, 117 e 119 della Costituzione, ma squaderna l'evidenza dell'interesse al presente ricorso.

La legge statale non solo reca una previsione di invarianza finanziaria priva di ogni fondamento, ma autorizza sin d'ora lo Stato e le regioni richiedenti ad agire nella stipula delle intese come se non si dovessero produrre nuovi o maggiori oneri, parimenti esonerando le parti dall'apprestare adeguate risorse finanziarie. Tanto dimostra la piena sussistenza e l'attualita' dell'interesse al ricorso.

5.11.- Quand'anche l'ecc.ma Corte non ritenesse del tutto evidente il fatto che la legge impugnata non puo' non determinare nuovi e maggiori oneri, la censura di violazione dell'art. 81 della Costituzione (e, per le ragioni sopra osservate, di violazione degli

articoli 3, 116, 117 e 119 della Costituzione) risulterebbe evidente in ragione delle deficienze della relazione tecnica allegata al disegno di legge da cui ha avuto origine la legge impugnata (doc. 8).

Quanto all'art. 5, comma 2, della legge impugnata, la relazione tecnica ex art. 17 della legge n. 196 del 2009 si limita a osservare quanto segue: «al comma 2 si specifica che il finanziamento delle funzioni attribuite, le cui modalita' sono definite dall'intesa, avviene attraverso compartecipazioni al gettito di uno o piu' tributi erariali a livello regionale, in modo tale da consentire l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite, nel rispetto dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009 e dell'art. 119, quarto comma della Costituzione; anche a tale comma non conseguono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Quanto al meccanismo di monitoraggio (inizialmente regolato dall'art. 7), in cui si prevedono le regolazioni economiche in caso di disallineamento tra compartecipazione alle entrate erariali e esigenze di spesa, la relazione del MEF laconicamente osserva che «alle previsioni in esame non conseguono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Infine, quanto alle clausole finanziarie di cui all'art. 9 (inizialmente contenute nell'art. 8), la relazione non puo' non segnalare che la clausola d'invarianza finanziaria e' certamente problematica (se non sostanzialmente infedele). E' opportuno trascrivere il brano della relazione per intero: Â«L'art. 8 contiene le clausole finanziarie, specificando al comma 1 che l'attuazione del disegno di legge proposto e di ciascuna intesa che dovesse essere approvata, con la relativa legge, in sua attuazione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Quanto previsto potra' essere riscontrato nel procedimento di attuazione delle singole intese, trattandosi di una disposizione volta ad orientare le future attivita' negoziali nonche' il futuro legislatore. In particolare, tale risultato discende dall'assenza di disposizioni di spesa, non occorrendo cioe' verificare se queste ultime siano presenti, ma generino un saldo positivo o almeno non negativo grazie all'operare congiunto con contestuali disposizioni di risparmioÂ».

Si tratta di un apporto istruttorio del tutto insufficiente.

Codesta ecc.ma Corte ha piu' volte osservato che Â«le clausole di

invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalita' comportano una valutazione anche sostanziale in ordine all'effettivita' della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge, devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi» (sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015). La relazione di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009 «costituisce puntualizzazione tecnica del principio di analitica copertura degli oneri finanziari; sicche' ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilita' con le risorse disponibili» (sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013)» (sentenza n. 25 del 2021).

Nel caso di specie, come gia' rilevato, nessuna effettiva istruttoria e' stata svolta dal Governo. Sul punto e' indicativo il commento del gia' citato dossier del Servizio bilancio dello Stato della Camera dei deputati sulla relazione del MEF: «la relazione tecnica ribadisce il contenuto delle norme ed evidenzia che la clausola finanziaria recata dal comma 1 - che stabilisce che

dall'attuazione della legge e di ciascuna intesa che dovesse essere approvata non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica – e' volta ad orientare le future attivita' negoziali per la definizione delle intese nonche' il futuro legislatore». Come si vede, nessun effettivo apparato istruttorio e' stato fornito alle Camere per la discussione della legge qui impugnata.

Un provvedimento di cosi' grave impatto non e' stato corredato da alcuna simulazione di cosa potrebbe succedere con la devoluzione delle funzioni indicate. Eppure, delle simulazioni sarebbero state ben possibili. Come e' noto, infatti, nel 2019 sono state redatte tre ipotesi di intese ex art. 116, comma 3 della Costituzione. Sulla base degli orientamenti allora manifestati, lo Stato avrebbe certo potuto verificare se l'invarianza finanziaria fosse realistica. Nemmeno un minimo sforzo istruttorio, invece, e' stato oggi compiuto.

Va osservato che l'art. 17, comma 6-bis, della legge n. 196 del 2009 precisa che, «per le disposizioni corredate di clausole di neutralita' finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli

elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione».

A tal proposito l'ecc.ma Corte costituzionale, nella sentenza n. 82 del 2023, ha affermato che il legislatore (in quel caso regionale, ma lo stesso vale anche per quello statale, che è il primo destinatario dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009) «è tenuto alla redazione della relazione tecnica anche nel caso in cui la norma non necessiti di nuove coperture rispetto alle disponibilità già esistenti a bilancio, dovendo in questa ipotesi comunque indicare l'entità di tali risorse per rendere attendibile la loro idoneità e sufficienza rispetto agli adempimenti previsti». La medesima sentenza aggiunge che «la clausola di invarianza finanziaria non può tradursi in una mera clausola di stile» e che «la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile (sentenza n. 115 del 2012), consistente nell'esatta quantificazione delle risorse

disponibili e della loro eventuale eccedenza utilizzabile per la nuova o maggiore spesa, i cui oneri devono essere specificamente quantificati per dimostrare l'attendibilit  della copertura».

Nulla di tutto cio' e' avvenuto nel caso di specie, il che conferma la violazione dell'art. 81 della Costituzione.

Come si legge nella sentenza della Corte costituzionale, n. 124 del 2022, infatti, il legislatore regionale «  tenuto, al pari di quello statale, per ogni proposta di legge comportante implicazioni finanziarie, a redigere una relazione tecnica contenente gli elementi informativi richiesti dalla legge in ordine agli oneri recati da ciascuna disposizione e alle relative coperture», che costituiscono «elementi essenziali della previsione di copertura in quanto consentono di valutare l'effettivit  e la congruit  di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma della Costituzione (sentenza n. 25 del 2021)». Le menzionate disposizioni statali «sono meramente specifiche del principio dell'equilibrio di bilancio, sicche' questo opera direttamente, a prescindere da norme interposte» (in termini anche le sentenze n. 244 del 2020 e n. 26 del 2013).

5.12.  Da ultimo, le disposizioni censurate violano il combinato

disposto degli articoli 1, 3, 28, 81, 97 e 119 della Costituzione, laddove, scartando il meccanismo dei tributi propri e servendosi del solo meccanismo della compartecipazione ai tributi erariali, assicura alle regioni che ottengono l'autonomia particolare la copertura delle funzioni trasferite, senza costringerle - e nemmeno incentivarle - alla finanza virtuosa.

L'art. 8, comma 2, infatti, stabilisce che quando la Commissione paritetica registra «uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei [...] tributi», il Ministro dell'economia e delle finanze adotta «le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese», con la conseguenza che la regione ne beneficia a prescindere dall'efficienza e dall'efficacia delle sue politiche pubbliche e delle sue scelte finanziarie. Le variazioni, infatti, sono disposte sia in ragione dell'«andamento del gettito» dei tributi, sia, semplicemente, in ragione della «variazione dei fabbisogni»: la regione dotata di autonomia particolare può dunque spendere a piacimento, sottraendo risorse al bilancio dello Stato (e dunque alle finalità solidaristiche contemplate dall'art. 119 della

Costituzione), sicura della successiva copertura.

Risulta pertanto evidente la violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione (perché l'attività amministrativa può essere condotta in ispregio di qualunque canone di efficienza); del principio della finanza sana e responsabile desumibile dal novellato art. 81 della Costituzione (dal quale emerge con chiarezza che il bilancio è un «bene pubblico» da salvaguardare: sentenza n. 184 del 2016); del principio della solidarietà inter-regionale di cui all'art. 119 della Costituzione (lo si è già detto); del principio di ragionevolezza (essendo illogico assicurare la copertura di una non disciplinata politica di spesa); del principio (desumibile dagli articoli 1 e 28 della Costituzione) che il decisore pubblico è sempre responsabile delle proprie scelte e in particolare che al potere della borsa si connette sempre la responsabilità.

6.- Illegittimità costituzionale degli articoli 4, comma 1; 9, comma 2; 10 della legge 26 giugno 2024, n. 86. Violazione degli articoli 2, 3, 81, 117 e 119 della Costituzione.

Come già accennato, l'art. 9, comma 2, della legge n. 86 del

2024 stabilisce che, «Fermo 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».

L'art. 10, rubricato «Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarieta' sociale», prevede che lo Stato «promuove l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato e dalle amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione, previa ricognizione delle risorse allo scopo destinabili».

Le previsioni ora riportate squadernano innanzi all'interprete l'ennesima grave contraddittorieta' e illegittimita' della legge impugnata.

6.1.- Per dare conto del vizio censurato necessario tornare alle disposizioni impugnate per illustrarne le criticita'.

Va rammentato che in base all'art. 1, comma 2, della medesima

legge i LEP Â«indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono 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 socialiÂ».

L'art. 4, comma 1, della legge, fatto salvo dall'art. 9, comma 2, qui impugnato, come si e' gia' visto, stabilisce:

al primo periodo, che la determinazione dei LEP e dei loro costi e fabbisogni standard e' presupposto per il trasferimento delle ulteriori funzioni in regime di autonomia particolare;

al secondo, che, qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, il trasferimento delle funzioni puo' intervenire solo Â«successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi

comprese le regioni che non hanno sottoscritto le intese».

L'art. 9, comma 2, qui impugnato, però, prevede che «il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard è attuato nel rispetto dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e degli equilibri di bilancio».

Come è noto, l'art. 17 della legge n. 196 del 2009 individua le modalità di copertura delle leggi che comportano nuove o maggiori spese (utilizzo di accantonamenti iscritti nei fondi speciali, modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente; riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; introduzione di misure che comportino nuove o maggiori entrate).

L'art. 10, poi, prevede che lo Stato debba semplicemente «promuovere» l'esercizio dei diritti connessi ai LEP, salvo poi aggiungere che quei diritti sarebbero in qualche modo «garantiti» dall'Amministrazione statale o territoriale (ma solo nei limiti «delle risorse allo scopo destinabili»).

La legge, dunque:

predica in termini generali l'invarianza finanziaria;

riconosce che la ricognizione e l'aggiornamento dei LEP comportano nuovi e maggiori oneri di finanza pubblica che necessitano di specifiche risorse;

non stanziava alcuna risorsa aggiuntiva ma si limita a richiamare le comuni regole di contabilità in punto di copertura degli oneri finanziari;

impone il rispetto degli equilibri di bilancio e, dunque, dello status quo relativo alle risorse dispendiate e imponibili;

da un lato afferma che i diritti connessi ai LEP sono «garantiti», ma dall'altro si limita a chiedere allo Stato di «promuovere» (che è cosa ben diversa dal «garantire») il loro effettivo esercizio, peraltro sempre nel rispetto «delle risorse allo scopo destinabili» (e dunque al di là di qualsivoglia apprezzamento della loro adeguatezza).

L'esame delle disposizioni in questione rende evidente l'insanabile contraddittorietà delle previsioni relative all'aggiornamento/ricognizione dei LEP e delle relative clausole economico-finanziarie.

6.2.- In altri termini e più distesamente, da quanto sin qui

osservato risulta evidente che il legislatore statale ha previsto non solo la ricognizione, ma anche l'aggiornamento dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire uniformemente sull'intero territorio nazionale senza però predisporre adeguate risorse economiche per tale intervento e, anzi, prevedendo che esso debba essere svolto «nel rispetto degli equilibri di bilancio».

Più in particolare, il comma impugnato, per tramite del richiamo dell'art. 4, comma 1, ammette (la circostanza è invero pacifica e inevitabile) che dalla ricognizione e aggiornamento dei LEP possano derivare nuovi e maggiori oneri per l'Amministrazione pubblica e, dunque l'esigenza di un loro specifico finanziamento, anche attraverso misure di coesione e perequative.

Dopodiché, però, afferma che il finanziamento dei LEP e dei loro costi e fabbisogni standard deve intervenire nei limiti della programmazione economico-finanziaria in essere. Il che vuol dire senza che siano stanziati nuove risorse. Anche l'art. 10 specifica che gli interventi perequativi sono svolti «previa ricognizione delle risorse allo scopo destinabili». E anche in questo caso le parole scelte dal legislatore non lasciano adito a dubbi: la «ricognizione»

delle risorse destinabili e' cosa ben diversa rispetto all'adeguamento o comunque all'adeguato stanziamento di tali risorse.

6.3.- Tali statuizioni sono radicalmente illegittime.

Codesta Ecc.ma Corte, nelle sentt. nn. 275 del 2016 e 35 del 2023, ha affermato che, «una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi i diritti incompressibili dell'individuo «non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali», in quanto «E' la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (nello stesso senso le sentt. n. 10 del 2022, n. 142 del 2021, n. 62 del 2020, n. 169 del 2017).

Nel caso di specie, invece, il legislatore espressamente afferma che, quale che sia l'esito della ricognizione dei LEP, non è previsto alcun aggiustamento di bilancio, nemmeno per le misure perequative e di coesione, con ciò chiaramente ribaltando le inequivoche indicazioni della giurisprudenza costituzionale e rendendo del tutto vana la clausola di salvaguardia del – pur richiamato – art. 4, comma 1, della medesima legge n. 86 del 2024.

La previsione della ricognizione e dell'aggiornamento dei LEP in regime di invarianza finanziaria e' dunque illegittima per violazione:

dell'art. 2 della Costituzione, che impone il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini (la cui garanzia e' resa evanescente dalla disposizione impugnata);

dell'art. 3 della Costituzione, che impone allo Stato di intervenire per garantire l'eguaglianza anche sostanziale tra i cittadini nel godimento dei diritti costituzionali, quale che sia la loro posizione sociale;

del principio di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, chiaramente violato dall'intima e insanabile contraddittorietà tra l'art. 9, comma 2, e l'art. 4, comma 1, della legge impugnata;

dell'art. 81 della Costituzione, in quanto, una volta oggetto di ricognizione e aggiornamento, i LEP necessariamente comportano nuovi e maggiori oneri, allo stato privi di copertura e destinati a rimanere privi di copertura;

dell'art. 119 della Costituzione, in quanto la disposizione censurata e' intimamente in contraddizione con l'obbligo di adeguato

e integrale finanziamento delle funzioni pubbliche e delle misure perequative e di coesione.

6.4.- I segnalati vizi ridondano, ovviamente, nella compressione delle attribuzioni costituzionali della ricorrente, per l'ovvia – ma decisiva – considerazione che le prestazioni essenziali sono erogate anche dalle regioni non richiedenti l'autonomia particolare (e non solo nell'ambito della tutela della salute). Di conseguenza, l'aggiornamento e la revisione dei LEP in regime di invarianza finanziaria comporta la creazione di nuovi e maggiori oneri anche per tutte le Regioni. Tale circostanza, in mancanza di adeguata copertura, comporta la lesione dell'autonomia finanziaria delle regioni non richiedenti l'autonomia particolare, che ridonda in lesione della competenza regionale nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, comma 3, della Costituzione.

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.

7.- Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, della legge 26 giugno 2024, n. 86. Violazione degli articoli 2, 3, 116, 117 e 119 della Costituzione.

Come accennato in narrativa, l'art. 9, comma 4, della legge impugnata prevede che, «Al 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».

Anche tale disposizione è costituzionalmente illegittima.

La disposizione in commento, infatti, rende meramente facoltativa, per lo Stato, l'imposizione di oneri di finanza pubblica alle regioni ad autonomia particolare. Ciò sta a significare che, ogni volta che una legge statale preveda che il comparto delle autonomie debba contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per un determinato ammontare e sia poi necessario provvedere al riparto della somma tra le regioni, le province

autonome e gli enti locali, spetterà' allo Stato decidere di includere o meno nel riparto (e in che termini) anche le regioni ad autonomia particolare.

7.1.– Si pensi alla previsione di cui all'art. 1, commi 850 e 851, della legge n. 178 del 2020. Il comma 850 prevede che, «Ai fini della tutela dell'unità' economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, nelle more della definizione delle nuove regole della governance economica europea, le regioni e le province autonome assicurano, per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025, un contributo alla finanza pubblica pari a 196 milioni di euro. Per i medesimi fini i comuni, le province e le città' metropolitane assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 100 milioni di euro, per i comuni, e a 50 milioni di euro, per le province e le città' metropolitane, per ciascuno degli anni 2024 e 2025».

Quanto al riparto, il comma 851 stabilisce che «Il riparto del concorso alla finanza pubblica da parte delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di cui al comma 850 e'

effettuato, entro il 31 maggio 2022, in sede di autocoordinamento tra le regioni e le province autonome, formalizzato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie; in assenza di accordo in sede di autocoordinamento il riparto e' effettuato, entro il 30 settembre 2022, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sulla base di un'istruttoria tecnica sugli obiettivi di efficientamento condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard con il supporto del Centro interregionale di studi e documentazione (CINSED0) e previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

Ebbene: e' del tutto evidente che, in mancanza di un'espressa previsione di inclusione anche delle regioni ad autonomia particolare nella platea dei soggetti tenuti a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica, tali regioni potranno sottrarsi al meccanismo di autocoordinamento previsto dal comma 851 della legge n. 178 del 2020.

Tale previsione di inclusione, però, è proclamata dalla legge impugnata come meramente facoltativa.

Analogamente, in caso di mancato accordo tra le regioni, lo Stato potrebbe ripartire il carico di finanza pubblica tra le autonomie senza imporre oneri alle regioni ad autonomia particolare. S'aggiunga che la disposizione in commento autorizza lo Stato e la regione che chiede l'autonomia particolare a includere, nell'intesa ex art. 2 della legge qui gravata, anche la possibilità di escludere la regione medesima dalla partecipazione agli oneri di finanza pubblica (proprio in quanto tale partecipazione è meramente eventuale e non obbligatoria in regime di equa condivisione dei carichi con le altre regioni).

Il che dimostra anche la sussistenza e l'attualità dell'interesse alla censura qui in esame.

7.2.- Alla luce di quanto sin qui osservato, risulta evidente la violazione degli articoli 3, 116 e 117 della Costituzione.

La previsione qui censurata, infatti:

determina un'evidente discriminazione tra le regioni non richiedenti e quelle ad autonomia particolare che è priva di ogni

ragionevole giustificazione, in violazione del principio di eguaglianza e ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione;

comporta la violazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, in quanto il modello di autonomia particolare ivi previsto non consente che la regione che ottiene ulteriori forme di autonomia sia per qualsiasi ragione esonerata dal contribuire al conseguimento degli oneri di finanza pubblica;

comporta anche la violazione del primo comma dell'art. 116 della Costituzione, in quanto, per il profilo in esame, le regioni ad autonomia particolare otterrebbero un trattamento addirittura migliore delle regioni ad autonomia speciale che, per costante e sedimentata giurisprudenza costituzionale, devono partecipare al conseguimento degli obiettivi nazionali di finanza pubblica;

determina, infine, un'irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria delle regioni non richiedenti, le quali sono tenute a farsi carico degli obiettivi di finanza pubblica anche in favore delle regioni ad autonomia particolare, con irragionevole lesione della loro competenza in materia di «coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, comma 3, della Costituzione.

8.- Illegittimità costituzionale degli articoli 2, commi 4, 5, 6, 7 e 8; 7, commi 1, 2 e 4; 8, commi 1 e 2 della legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione degli articoli 2, 3, 5, 116, 119 e 120 della Costituzione. Violazione del principio di leale collaborazione.

Con il presente motivo di ricorso si censurano le disposizioni concernenti le modalità di coinvolgimento della Conferenza unificata nel complesso procedimento stabilito dalla legge. Come meglio si vedrà subito appresso, infatti, per alcuni profili tale coinvolgimento risulta puramente formale e per nulla determinante; per altri, la Conferenza unificata è del tutto esclusa.

In questa sede, giova sin d'ora precisarlo, si muove dal presupposto che – diversamente da quanto osservato supra a proposito della determinazione e dell'aggiornamento dei LEP, che sta a monte dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione e attiene esclusivamente alla sfera competenziale statale e regionale – sia imprescindibile e necessario, nel procedimento di approvazione delle intese fra lo Stato e la regione che aspiri all'autonomia particolare, nonché nella fase del loro eventuale rinnovo, il coinvolgimento anche degli enti locali di tutte le altre regioni

(oltre, ovviamente, a queste ultime).

In favore di tale soluzione depone direttamente l'art. 116, comma 3, della Costituzione, che ammette l'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, [...] su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali». Ora, se gli enti locali della regione interessata ad accedere all'autonomia particolare non possono essere pretermessi dalla fase dell'iniziativa sul presupposto ch'essi sono direttamente incisi dall'attribuzione di autonomia particolare alla regione, allo stesso modo e di riflesso e' doveroso prevedere forme di effettivo coinvolgimento anche degli enti locali delle altre regioni (anche non titolari di forme di autonomia particolare) le cui competenze sono, nel loro concreto esercizio e per le ragioni gia' esposte, fortemente condizionate dall'attribuzione di forme di autonomia particolare a un'altra regione.

Come si dira', l'intesa e' la soluzione che meglio realizza la leale collaborazione e, pertanto, in questa sede le norme indicate nell'epigrafe del motivo sono censurate per violazione degli articoli 5 e 120 della Costituzione in via principale nella parte in cui non

prevedono il raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza unificata.

In subordine, nell'ipotesi in cui codesta Ecc.ma Corte dovesse ritenere che sia invece la Conferenza Stato-regioni - e non la Conferenza unificata - la sede d'emersione degli interessi coinvolti dalle norme indicate nell'epigrafe del motivo, esse vengono comunque censurate, seppure in via subordinata, come detto, nella parte in cui non prevedono l'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni.

In ogni caso, quel che e' certo e' che, come appresso si dira', il parere non e' uno strumento effettivamente idoneo ad assicurare il necessario coinvolgimento ne' delle regioni ne' degli enti locali, essendo imprescindibile a tal fine il raggiungimento dell'intesa.

8.1.- Tanto precisato, giova partire - ovviamente - dalla descrizione delle previsioni della legge n. 86 del 2024 qui rilevanti.

8.1.1.- L'art. 2 della legge, come riportato nella rubrica, stabilisce il «procedimento di approvazione delle intese fra Stato e regione».

Dopo l'iniziativa da parte della regione interessata e il negoziato che ne segue tra il Governo e la regione stessa, si giunge all'approvazione da parte del Consiglio dei ministri di uno Â«schema di intesaÂ» (comma 3).

Il comma 4 dell'art. 2 stabilisce, quindi, che Â«Lo schema di intesa preliminare di cui al comma 3 e' immediatamente trasmesso alla Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per l'espressione del parere, da rendere entro sessanta giorni dalla data di trasmissione. Dopo che il parere e' stato reso dalla Conferenza unificata e comunque decorso il relativo termine, lo schema di intesa preliminare e' immediatamente trasmesso alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari [...]Â».

Il successivo comma 5 dispone che Â«Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo di cui al comma 4 e comunque una volta decorso il termine di novanta giorni, predispone lo schema di intesa definitivo al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario. Il Presidente

del Consiglio dei ministri, ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo di cui al comma 4, riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata. Lo schema di intesa definitivo e' trasmesso alla regione interessata, che lo approva secondo le modalita' e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria [...]».

L'art. 2 non prevede altri interventi della Conferenza unificata nel procedimento di approvazione dell'intesa tra Stato e regione, neppure – si badi – al comma 8, ove e' stabilito che «il disegno di legge di cui al comma 6, cui e' allegata l'intesa, e' immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione». Cio' significa che la Conferenza unificata non e' in alcun modo coinvolta nell'ipotesi di modifica, in sede parlamentare, del disegno di legge governativo. Ne' si potrebbe obiettare che il principio di leale collaborazione non trova piana applicazione nell'esercizio della funzione legislativa, perche' il procedimento del quale qui si discute mescola elementi tipici del procedimento legislativo ed elementi tipici del procedimento

amministrativo o politico-amministrativo.

L'art. 7, comma 1, dispone, poi, che «L'intesa di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione indica la propria durata, comunque non superiore a dieci anni. Con le medesime modalita' previste nell'art. 2, su iniziativa dello Stato o della regione interessata, anche sulla base di atti di indirizzo adottati dalle Camere secondo i rispettivi regolamenti, l'intesa puo' essere modificata.

8.1.2.- L'art. 8, comma 1, della legge n. 86 del 2024 stabilisce che «La Commissione paritetica di cui all'art. 5, comma 1, procede annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, secondo quanto previsto dall'intesa, in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'equilibrio di bilancio. La Commissione paritetica fornisce alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari».

Nulla dice la legge, da un lato, su cosa debba intendersi per
«adeguata» e, dall'altro, su quali iniziative puo' intraprendere la
Conferenza unificata se non ritiene adeguata l'informativa o se
ritiene che dall'informativa emergano dati negativi ai fini della
valutazione degli oneri finanziari.

8.2.- Dalla ricognizione della disciplina rilevante si evince il
ruolo illegittimamente marginale riservato alla Conferenza unificata
e, in generale alle altre regioni. La legge, infatti, prevede
unicamente il rilascio di pareri. Fa eccezione il solo art. 8, comma
2, che prevede l'intesa in sede di Conferenza unificata nel caso in
cui il Ministero dell'economia debba adottare «le necessarie
variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese»
a seguito della ricognizione di scostamenti dovuti alla variazione
dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei tributi.
Tuttavia, dati gli interessi coinvolti e l'inestricabile groviglio di
competenze rilevanti, sarebbe stata necessaria la previsione
generalizzata del modello dell'intesa «forte», mentre qui non e'
utilizzato nemmeno il modello dell'intesa «debole». Le intese
«forti», come e' ben noto, si caratterizzano pel fatto che il mancato

raggiungimento dell'accordo costituisce un ostacolo insormontabile alla conclusione del procedimento e, quindi, all'assunzione della decisione finale. L'intesa e' considerata, invece, Â«deboleÂ» quando, decorso un certo lasso di tempo senza che si sia raggiunto l'accordo, uno dei soggetti (normalmente lo Stato) puo' comunque adottare l'atto finale. Deve, pero', ricordarsi che in molte occasioni la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte ha ritenuto non sufficiente il puro trascorrere del tempo per superare il dissenso. A mero titolo esemplificativo, la sentenza n. 1 del 2016 afferma che Â«secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, gli strumenti di cooperazione tra diversi enti debbono prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione. Se, da un lato, il superamento del dissenso deve essere reso possibile, anche col prevalere della volonta' di uno dei soggetti coinvolti, per evitare che l'inerzia di una delle parti determini un blocco procedimentale, impedendo ogni deliberazione, dall'altro, il principio di leale collaborazione non consente che l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorita' centrale sia mera conseguenza automatica del

mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo (ex plurimis, sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011) – specie quando il termine previsto e' [...] alquanto breve – o dell'urgenza del provvedere. Il principio di leale collaborazione esige che le procedure volte a raggiungere l'intesa siano configurate in modo tale da consentire l'adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze».

E' evidente che il concreto coinvolgimento della Conferenza unificata stabilito dal legislatore e basato sul mero rilascio di pareri non e' sufficiente a garantire meccanismi di reale partecipazione, sicche' e' violata la leale collaborazione (che invece dovrebbe essere massima in considerazione degli effetti che l'autonomia particolare ha anche sulle altre regioni).

Come e' stato osservato, «il parere obbligatorio e' infatti meramente consultivo, mentre l'intesa, anche solo nella (pur qui insufficiente) declinazione "debole", ha pur sempre funzione di co-decisione paritaria, ancorche' dotata di un dispositivo che la rende superabile in caso di esito negativo delle trattative». A cio' si aggiunga che mentre il parere obbligatorio e' adottato a

maggioranza dalla Conferenza unificata o dalla Conferenza Stato-regioni e puo' essere superato con una semplice deliberazione del Consiglio dei ministri, l'intesa (foss'anche in senso debole) e' un atto per il quale e' richiesta l'unanimita' di tutti i partecipanti alle sedute e che comporta l'apertura ed eventualmente la reiterazione di trattative utili alla conclusione di un accordo, la conduzione delle quali e' a sua volta suscettibile di sindacato in sede di conflitto di attribuzioni pel duplice profilo della congruita' del termine e della lealta' dei comportamenti e il superamento delle quali impone una deliberazione motivata da parte del Consiglio dei ministri. Si badi: il controllo sulle procedure di raccordo che concretizzano il principio di leale collaborazione Â«si ha a prescindere dalla natura legislativa o sub-legislativa dell'atto impugnato. Cio' che rileva e rende quindi il vincolo concertativo costituzionalmente obbligatorio e' il "concorso di competenze" inestricabili di Stato, regioni ed enti locali nel quadro di interventi volti a definire regole omogenee e unitarie in un certo settoreÂ» (le osservazioni che precedono sono riprese da A. Poggi - G. Boggero, Non si puo' riformare la pubblica amministrazione senza

intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un titolo incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016, in *Federalismi.it*, n. 25/2016).

Come si e' gia' osservato supra, infatti, e' errato pensare che l'autonomia particolare ottenuta da una regione non abbia implicazioni per tutte le altre. Si tratta, infatti, di redistribuire competenze e, soprattutto, risorse con effetti di carattere generale. Di conseguenza, la previsione di semplici pareri (o, peggio, l'assenza di intervento della Conferenza unificata, come meglio si vedra' subito appresso) determina la sicura illegittimita' della legge impugnata.

8.3.- Che sia cosi', peraltro, lo si evince agevolmente proprio dalla giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale, che, scrutinando la legge n. 124 del 2015, ha affermato principi generali applicabili al di la' del caso concreto (esso pure assai ampio, invero, in quanto in quell'occasione venne scrutinata e dichiarata in parte incostituzionale una legge che abbracciava diversi aspetti della disciplina del pubblico impiego). La gia' menzionata sentenza n. 251 del 2016, infatti, ha riconosciuto che «Tutte le disposizioni

impugnate riflettono l'intento del legislatore delegante di incidere sulla "riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", secondo un criterio di diversificazione delle misure da adottare nei singoli decreti legislativi» e ha precisato che «Un simile intervento del legislatore statale rientra, infatti, nel novero di quelli, già sottoposti all'attenzione di questa Corte, volti a disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una "fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse", quanto piuttosto interessi distinti "che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e regioni" (sentenza n. 278 del 2010), corrispondenti alle diverse materie coinvolte».

Nonostante l'importanza della c.d. Riforma Madia, allora scrutinata, e' evidente che la legge qui impugnata ha una portata ancora maggiore. Di conseguenza, quanto affermato da codesta Ecc.ma Corte in quell'occasione vale a piu' forte ragione in questa sede.

La suddetta sentenza n. 251 del 2016 ha anzitutto rimarcato che «Questa Corte ha individuato nel sistema delle conferenze "il

principale strumento che consente alle regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale" (sentenza n. 401 del 2007) e "[u]na delle sedi piu' qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione" (sentenza n. 31 del 2006)».

In secondo luogo, ha sottolineato che «l'evoluzione impressa al sistema delle conferenze finisce con il rivelare una fisiologica attitudine dello Stato alla consultazione delle regioni e si coniuga con il riconoscimento, ripetutamente operato da questa Corte, dell'intesa in sede di Conferenza unificata, quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (ex plurimis, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), "qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo" (sentenza n. 1 del 2016)».

A tal proposito, codesta Ecc.ma Corte ha chiaramente precisato che «Il parere come strumento di coinvolgimento delle autonomie regionali e locali non puo' non misurarsi con la giurisprudenza di questa Corte che, nel corso degli anni, ha sempre

piu' valorizzato la leale collaborazione quale principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione (di recente, sentenze n. 21 e n. 1 del 2016)». Peraltro ha evidenziato, da un lato, che «Quel principio e' tanto piu' apprezzabile se si considera la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, piu' in generale, dei procedimenti legislativi" (sentenza n. 278 del 2010) e diviene dirimente nella considerazione di interessi sempre piu' complessi, di cui gli enti territoriali si fanno portatori» e, dall'altro, che «Un'analogha esigenza di coinvolgere adeguatamente le regioni e gli enti locali nella forma dell'intesa e' stata riconosciuta anche nella diversa ipotesi della attrazione in sussidiarieta' della funzione legislativa allo Stato».

Ancora, per prevenire eventuali eccezioni circa l'allungamento e/o la paralisi del procedimento, la sentenza n. 251 del 2016 ha affermato che «le procedure di consultazione devono "prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione"

(sentenza n. 1 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 121 del 2010). Non si prefigura una "drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra" (sentenza n. 24 del 2007).

La reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale (ex plurimis, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005), non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo (sentenze n. 7 del 2016, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011; in generale, con riferimento al "principio dell'accordo", sentenza n. 19 del 2015).

Infine, codesta Ecc.ma Corte ha riconosciuto che «questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo», ma ha aggiunto che «La' dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando

l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale e' rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 della Costituzione».

In definitiva, riprendendo ancora le parole di codesta Ecc.ma Corte, «Solo l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative, garantisce un reale coinvolgimento».

Tale posizione e' stata recentemente ribadita (ex multis sentt. n. 6 e 193 del 2023) e null'altro e' dunque da aggiungere per dimostrare l'illegittimita' delle disposizioni qui censurate: la previsione di pareri non e' sufficiente a garantire la leale collaborazione tra Stato e regioni. Che richiede invece il meccanismo dell'intesa.

Come anticipato supra, qualora codesta Ecc.ma Corte dovesse ritenere che la sede dell'acquisizione dell'intesa fosse la Conferenza Stato-regioni e non la Conferenza unificata, l'odierna ricorrente censura le norme sopra indicate per l'inidoneita' dello strumento prescelto (il parere in luogo dell'intesa), anche, seppur in via subordinata, ove si ritenesse la competenza della Conferenza

Stato-regioni.

8.4.- Come abbiamo visto, la legge impugnata prevede solo delle forme blande di partecipazione della Conferenza unificata ai vari procedimenti ivi disciplinati. E, come si confida di aver dimostrato, cio' lede le prerogative delle altre regioni, comprese quelle dell'odierna ricorrente.

Vi sono, pero', ulteriori e se possibile ancora piu' gravi profili di illegittimita', in quanto per alcuni procedimenti (incredibilmente) l'intervento della Conferenza unificata (o foss'anche di altre Conferenze, come quella Stato-regioni) non e' nemmeno previsto.

8.4.1.- L'art. 5 della legge n. 86 del 2024 stabilisce i
«principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane
e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento».

Ebbene: la legge, oltre a disporre la costituzione di una Commissione paritetica che e' composta da rappresentanti del Governo e da rappresentanti della sola regione direttamente interessata, ivi compresi i rappresentanti degli enti locali, non prevede, nell'ambito di tali importanti attribuzioni, alcun passaggio in Conferenza

unificata. Anche in questo caso, invero, e' violato il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, cio' che ridonda anche in violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione. E' evidente, infatti, che proprio l'individuazione dei beni e delle risorse umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della regione delle ulteriori forme di autonomia necessita dell'interlocuzione con tutto il comparto delle autonomie regionali.

Si badi: la legge prevede – correttamente – che nel caso in cui si debbano individuare risorse umane sia necessario sentire le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. La legge, pero', non si avvede che l'individuazione di risorse umane da destinare alla regione per l'esercizio delle attivita' derivanti dalla riconosciuta autonomia particolare incide anche sulle altre regioni. Cio', come accennato, almeno per un duplice profilo.

Anzitutto, perche' lo Stato, per garantire i LEP nelle regioni che non accedono all'autonomia particolare, non potra' contare sui beni e sulle risorse umane, strumentali e organizzative che sono stati destinati alla Regione destinataria della devoluzione.

In secondo luogo, perche' l'intesa sottoscritta con un'altra regione, che solo successivamente vorra' (se vorra') accedere alle particolari forme di autonomia, dovra' fare i conti, nell'individuazione di beni e risorse a essa destinati, con i soli beni e risorse residui.

Ne deriva che solo un coinvolgimento della Conferenza unificata (o, in subordine, della Conferenza Stato-regioni) nella forma dell'intesa potra' verificare che i principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali siano determinati tenendo conto dell'interesse di tutte le regioni, ivi compresi quelli dell'odierna ricorrente.

8.4.2.- Come anticipato supra, l'art. 2, comma 8, della legge impugnata si limita a stabilire che «il disegno di legge di cui al comma 6, cui e' allegata l'intesa, e' immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione». La norma, dunque, nulla dispone per l'ipotesi - da ritenersi tutt'altro che preclusa - in cui siano approvati emendamenti parlamentari al disegno di legge governativo di approvazione delle intese. Se ne deve desumere, quindi, che in tale

ipotesi non sia previsto alcun coinvolgimento ne' della singola regione che aspira all'autonomia particolare ne' della Conferenza unificata (o, in subordine, della Conferenza Stato-regioni).

Anche l'art. 2, comma 8, della legge gravata, nella parte in cui non prevede detto coinvolgimento, viola quindi frontalmente il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

8.4.3.- L'art. 7, come abbiamo gia' visto, disciplina, tra l'altro, la durata delle intese e la possibilita' di proroga.

Il comma 1, oltre all'ipotesi di modifica gia' analizzata supra (par. 8.1.1.), dispone che «L'intesa prevede inoltre i casi, i tempi e le modalita' con cui lo Stato o la regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che e' deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere. In ogni caso, lo Stato, qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarieta' sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla regione sulla base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP, dispone la cessazione integrale o parziale dell'intesa, che e' deliberata con

legge a maggioranza assoluta delle Camere».

I successivi commi 2 e 4 dispongono, rispettivamente che «Alla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, salvo diversa volonta' dello Stato o della regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza» e che «La Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, il Ministero dell'economia e delle finanze o la regione possono, anche congiuntamente, disporre verifiche su specifici profili o settori di attivita' oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, nonche' il monitoraggio delle stesse, e a tal fine ne concordano le modalita' operative».

Anche in questo caso si verifica l'illegittima estromissione della Conferenza unificata - o, in subordine, della Conferenza Stato-regioni, qualora codesta Ecc.ma Corte ritenesse che sia quest'ultima il soggetto esponenziale degli interessi coinvolti - da alcuni delicati passaggi procedurali.

8.4.4.- Anzitutto e' illegittimo che la proroga di cui al comma 2 sia prevista in modo sostanzialmente automatico e senza che la

Conferenza unificata sia coinvolta, nonostante si tratti di valutare dopo ben dieci anni l'impatto che l'autonomia particolare riconosciuta a una determinata regione ha avuto sulle altre regioni e sulla generalita' degli interessi nazionali. Dopo un periodo cosi' lungo, infatti, il mancato coinvolgimento della Conferenza e' del tutto illegittimo.

8.4.5.- In secondo luogo, come si e' visto, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lo Stato delibera la modifica e/o la cessazione dell'efficacia dell'intesa ove ricorrano adeguate ragioni a tutela della coesione e della solidarieta' territoriale. La legge, pero', in maniera del tutto irragionevole, non attribuisce l'iniziativa alle altre regioni ne' alla Conferenza unificata (o, in subordine, alla Conferenza Stato-regioni). La mancata attribuzione di tale iniziativa e' pero' violativa:

i) del principio di leale collaborazione ex art. 5 e 120 della Costituzione, che impone il coinvolgimento di tutte le autonomie interessate nell'assunzione di scelte che anche indirettamente le concernano;

ii) delle garanzie di adeguato finanziamento delle funzioni

attribuite alle regioni ex art. 119 della Costituzione nonché di efficienza delle politiche di coesione, perequazione e solidarietà territoriale ex art. 119 della Costituzione, poiché, come si è già argomentato, il conferimento dell'autonomia particolare e il suo finanziamento attraverso il meccanismo della compartecipazione incidono inevitabilmente nelle prerogative e nelle risorse delle altre regioni.

8.4.6.- Da ultimo, per i medesimi motivi, il comma 4 è illegittimo perché non prevede alcuna partecipazione della Conferenza unificata (o, in subordine, della Conferenza Stato-regioni) alle «verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché il monitoraggio delle stesse». Ancora una volta il rapporto è esclusivamente a due, Governo e singola regione interessata, estromettendosi illegittimamente le altre regioni (anche nella forma della Conferenza) dalla possibilità di esprimersi su aspetti che hanno – un impatto anche sulle loro attività e sulla garanzia dei LEP nel loro territorio (sia che aderiscano a forme di autonomia

particolare, sia che non vi aderiscano).

8.5.- A quanto appena osservato si aggiunga un ulteriore profilo di illegittimità'. Per diverse materie o ambiti di materie vi è un'inevitabile interconnessione tra singole regioni, la cui regolazione in termini costituzionalmente corretti è impedita dalla legge qui impugnata laddove non ha previsto la necessità di intese bilaterali (o plurilaterali) tra regioni. È bene ricordare che l'art. 117, comma 8, della Costituzione, stabilisce che «La legge regionale ratifica le intese della regione con altre regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni» e che l'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003 dispone che «Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni».

Per fare solo uno dei molti esempi possibili, si pensi al caso delle «grandi reti di trasporto e di navigazione»: è evidente che nel caso in cui in tale ambito fosse riconosciuta particolare

autonomia a una determinata regione si avrebbe una diretta e immediata ripercussione quanto meno sulle regioni confinanti. Le infrastrutture lineari, infatti, hanno come caratteristica essenziale la loro interconnettività'. L'assetto oggi vigente consente allo Stato (nel rispetto del principio di leale collaborazione) di determinare i principi fondamentali della materia definendo un comune perimetro regolatorio nel quale tutti gli interessi di tutte le regioni possono essere soddisfatti. Ciò è inevitabilmente impedito dalla legge qui impugnata, perché la regione ad autonomia particolare potrà liberamente disciplinare la materia nei soli limiti della singola intesa e senza tener conto dell'interconnettività della rete e degli interessi delle regioni confinanti. Il che – si badi – non lederebbe solo gli interessi regionali, ma avrebbe anche ripercussioni negative dirette sui diritti dei cittadini (si pensi, per restare nell'ambito delle «reti di trasporto», alla libertà di circolazione di cui all'art. 16 della Costituzione).

Per (almeno) mitigare tali conseguenze, la legge impugnata avrebbe necessariamente dovuto imporre intese bilaterali o

plurilaterali (a seconda delle interconnessioni che ciascuna materia comporta) da stipularsi con le altre regioni incise dall'esercizio della particolare autonomia, eventualmente da stipularsi all'interno della Conferenza unificata o della Conferenza Stato-regioni.

9.- Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge 26 giugno 2024, n. 86. Violazione degli articoli 3, 23, 97, 116, 120 della Costituzione. Indeterminatezza del dettato normativo. Violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione.

La legge impugnata prevede il conferimento di notevoli attribuzioni al Presidente del Consiglio dei ministri nella fase iniziale del procedimento e nel corso della trattativa tra lo Stato e la regione interessata a ottenere particolari forme di autonomia. L'art. 2 dispone infatti al comma 1, tra l'altro, che il Presidente del Consiglio (o il Ministro per gli affari regionali) «avvia comunque il negoziato che, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia. Ai fini dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio dei ministri o

il Ministro per gli affari regionali e le autonomie tiene conto del quadro finanziario della regione» e al comma 2 che «L'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna regione possono concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni. Al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di iniziativa».

Tali disposizioni sono illegittime.

9.1.- Anzitutto, è violato l'art. 116, comma 3, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 120 della Costituzione, sia perché il primo non fa alcun riferimento ad attribuzioni di questo tipo, sia perché il secondo (sia pure con riferimento all'esercizio del potere sostitutivo) fa esclusivo riferimento all'unità giuridica ed economica quali interessi perseguibili dal Governo, mentre qui si aggiunge quello dell'«indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie».

Poi, come si è osservato supra, la legge impugnata non stabilisce alcun criterio vincolante per la definizione dei limiti del conferimento delle ulteriori forme di autonomia. In tal modo il Presidente del Consiglio ha un'amplissima (e illegittima) discrezionalità nella loro identificazione di volta in volta. Al contrario, l'art. 116, comma 3, della Costituzione, impone dei limiti ai trasferimenti, i quali devono essere ben identificati e devono circoscrivere l'operato del Presidente del Consiglio sia nell'individuazione delle materie da trasferire (e in quelle da non trasferire), sia nell'ampiezza dei trasferimenti.

9.2.- Ancora, come abbiamo visto, l'art. 2, comma 1, stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri «tiene conto del quadro finanziario della regione» ai fini dell'avvio del negoziato. Tale disposizione è illegittimamente indeterminata per plurimi profili.

Anzitutto, la legge non circoscrive in alcun modo il perimetro dell'interesse che il Presidente del Consiglio dovrebbe perseguire. Il «quadro finanziario della regione» è nozione troppo ampia e imprecisa e non consente di capire (ad esempio) se il Presidente del Consiglio debba tener conto: a) dell'indebitamento della regione; b)

della sua generale capacita' di generare entrate; c) della specifica capacita' fiscale per abitante; d) del totale dei redditi prodotti nella regione; e) dell'effettiva capacita' dell'ente di riscuotere concretamente i tributi; f) di eventuali situazioni di crisi formalizzate (per esempio della sottoposizione al Piano di rientro sanitario), etc. Come si vede gia' da questi semplici esempi (cui potrebbero aggiungersene moltissimi altri) il concetto di Â«quadro finanziarioÂ» e' totalmente disancorato da qualsiasi elemento certo o da parametri predeterminati. Conseguentemente, la disposizione in parola deve essere dichiarata incostituzionale per violazione del canone della ragionevolezza in quanto indeterminata e, quindi, non comprensibile. Come recentemente affermato da codesta Ecc.ma Corte costituzionale (con la notissima sentenza n. 110 del 2023), infatti, deve Â«in generale ritenersi che disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 della CostituzioneÂ». Tale sentenza, dopo aver ricordato che Â«L'esigenza di rispetto di standard minimi di intelligibilita' del significato delle

proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilit  della loro applicazione, va certo assicurata con particolare rigore nella materia penale, dove   in gioco la libert  personale del consociato, nonch  pi  in generale allorch  la legge conferisca all'autorit  pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione , ha affermato chiaramente che  «sarebbe errato ritenere che tale esigenza non sussista affatto rispetto alle norme che regolano la generalit  dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi. Anche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca ex ante, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, si' da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione . Codesta Ecc.ma Corte ha sottolineato che  «Una norma radicalmente oscura [...] vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalit  e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della

legge, in violazione di quel principio di parita' di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 della Costituzione», rilevando, peraltro, che «A identiche conclusioni sono, del resto, pervenute altre giurisdizioni costituzionali affini a quella italiana per tradizioni e premesse culturali» (nella sentenza sono richiamate alcune decisioni del Conseil constitutionnel francese e del Bundesverfassungsgericht tedesco).

In secondo luogo, non e' dato sapere quali siano le conseguenze di una valutazione negativa del «quadro finanziario». La radicale interruzione della trattativa, con la conseguente impossibilita' per la regione interessata di aspirare a forme di autonomia particolare? Una delimitazione da parte dello Stato del perimetro della trattativa? Lo stralcio dalla trattativa delle sole materie in cui possa determinarsi o aggravarsi un «cattivo» quadro finanziario? Nulla di tutto questo e' dato sapere.

Ne viene che al Presidente del Consiglio e' lasciato un ambito di discrezionalità politica di incontrollata ampiezza, privo di parametri di riferimento. Sono così violati almeno gli articoli 23 e

97 della Costituzione, poiche' la legge conferisce un'attribuzione a un organo esecutivo senza delimitarne normativamente il perimetro in violazione del principio di legalita' e, omettendo di indirizzare l'attivita' del Presidente del Consiglio, incide negativamente nel buon andamento dell'Amministrazione. Il tutto in combinato disposto con l'art. 3 della Costituzione, poiche' simili effetti sono del tutto irragionevoli.

Ne' si potrebbe opporre la «politicita'» dell'attribuzione conferita al Presidente del Consiglio, poiche', come insegna codesta Ecc.ma Corte costituzionale (sentenza n. 81 del 2012), quando c'e' un paradigma normativo (per quanto inaccettabilmente generico, come qui avviene), costituzionale (come nel caso della stessa sentenza n. 81 del 2012) o legislativo (come nel caso che ne occupa) che sia, il potere pubblico risulta regolato e il suo esercizio non configura un atto politico, ma al piu' un atto di alta amministrazione. Si e' affermato, infatti, che «gli spazi della discrezionalita' politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di

legalita', ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, e' circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimita' e di validita' dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate» (cit. sentenza n. 81 del 2012).

9.3.- Parimenti indeterminata e' la norma di cui all'art. 2, comma 2. Siamo qui nella fase della trattativa e il Presidente del Consiglio puo' limitare l'oggetto del negoziato, alternativamente:

i) per «tutelare l'unita' giuridica o economica»;

ii) per tutelare l'unita' «di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie».

Quanto al primo paradigma, esso e' previsto dall'art. 120 della Costituzione e, sebbene l'art. 116 della Costituzione non vi faccia alcun riferimento, puo' anche ritenersi che ad esso possa qui farsi riferimento.

Tutt'altro discorso per l'altro paradigma, autentica «invenzione»

della legge gravata, che risulta gravemente e illegittimamente indeterminato. Il nostro ordinamento, infatti, non prevede una formale qualificazione di «prioritarieta'» delle politiche pubbliche, sicche' la qualifica di «priorita'» e' qui lasciata all'arbitrio del Governo, che in tal modo avrebbe facile gioco a qualificare prioritaria una qualsivoglia politica e valersi di tale qualificazione per stralciare oggetti o (come illegittimamente stabilisce la legge gravata: cfr. par. 9.2.) materie e ambiti di materie dalla trattativa con regioni non consonanti politicamente, cosi' come a non considerare prioritaria alcuna specifica politica pubblica quando si tratta dell'intesa con regioni del suo stesso orientamento politico.

Siamo di bel nuovo di fronte alla violazione degli articoli 23 e 97 della Costituzione, anche qui in combinato disposto con l'art. 3, pel profilo dell'irragionevolezza.

10.- Illegittimita' costituzionale dell'art. 7, commi 3 e 5, della legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione del principio di leale collaborazione ex articoli 5, 117 e 120 della Costituzione e degli articoli 3, 101, 116 e 117 della Costituzione. Indeterminatezza del

dettato normativo. Violazione del principio di ragionevolezza ex art.

3 della Costituzione.

L'art. 7, rubricato «Durata delle intese e successione di leggi nel tempo», reca, tra l'altro, previsioni relative all'esercizio della potestà legislativa statale. Stabilisce, infatti, che «Ciascuna intesa individua, in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa» (comma 3) e che «Le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese osservano le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese» (comma 5). Per entrambi i profili la legge si espone a gravi censure d'illegittimità costituzionale.

10.1.- Anzitutto, si lascia alla mera contrattazione tra Governo e regione interessata l'individuazione delle leggi da indicare nell'elenco di cui al comma 3 senza circoscriverne minimamente il perimetro, sicché si consente alla singola intesa, ad esempio, di determinare la cessazione dell'efficacia di norme statali attuative

di obblighi eurounitari o internazionali (in violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione) o di norme a contenuto costituzionalmente vincolato (in violazione, di volta in volta, del parametro costituzionale rilevante).

10.2.- In secondo luogo, l'art. 7, comma 3, non chiarisce se siamo di fronte a un fenomeno di abrogazione della legge statale (limitata, peraltro, a una porzione di territorio), oppure a una sua deroga o sospensione, con violazione del principio di ragionevolezza e di quello di determinatezza del dettato normativo (sull'«esigenza di rispetto di standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione» di cui alla sentenza n. 110 del 2023 di codesta Ecc.ma Corte ci si è soffermati supra, par. 9, con considerazioni cui si rinvia per evidenti ragioni di economia processuale).

A ciò si aggiunga che, anche ove fossimo di fronte a un'ipotesi di abrogazione, dichiararla spetterebbe solo all'interprete, in particolare al giudice, chiamato a verificare che:

i) la legge regionale sia effettivamente attuativa

dell'intesa e non ne esorbiti;

ii) la legge regionale disciplini effettivamente l'intera materia oggetto di autonomia particolare, tanto da determinare la perdita di efficacia della disciplina statale (accertamento che ovviamente puo' farsi solo a posteriori e non ex ante);

iii) in caso di regolamentazione solo parziale della materia da parte della legge regionale, essa sia sufficiente a determinare l'abrogazione di quella statale.

Le previsioni censurate sono pertanto del tutto irragionevoli (e dunque violative dell'art. 3 della Costituzione), ma anche violative (in quanto predeterminano l'esito dell'attivita' interpretativa del magistrato) del principio della soggezione del giudice alla sola legge, imposto dall'art. 101 della Costituzione, nonche' degli articoli 5, 116, 117 e 120 della Costituzione, in quanto – come appresso ulteriormente si precisa – pregiudicano l'autonomia delle altre regioni, compresa quella dell'odierna ricorrente.

10.3.– La legge presuppone che le intese possano addirittura incidere nell'applicabilita' delle norme statali (sia di quelle gia' in vigore al momento dell'approvazione dell'intesa, sia di quelle

successive), limitandone la forza prescrittiva anche in pregiudizio delle altre regioni.

Come si e' gia' visto (par. 8.5), infatti, nelle materie richiamate dall'art. 116, comma 3, della Costituzione sussistono incompressibili esigenze di disciplina unitaria (che ovviamente – si badi – ha da essere pienamente rispettosa delle prerogative delle autonomie regionali), in quanto si tratta di settori che hanno bisogno di «coerenza sistematica e di uniformita' a livello nazionale» (sentenza n. 166 del 2021, in tema di legislazione nelle materie di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione). Tale esigenza, si badi, e' posta a garanzia non solo dell'interesse dello Stato, ma anche di quello delle regioni stesse, la cui autonomia («ordinaria») puo' effettivamente esercitarsi solo laddove vi sia una legislazione per principi che consenta loro di assumere coerenti scelte di dettaglio necessarie per perseguire gli obiettivi propri e – con questi – quelli comuni.

Ebbene: se la legge statale non sara' piu' applicabile nel territorio della regione interessata dall'intesa, come dispone l'art. 7, comma 3, essa non potra' piu' determinare in quella regione un

comune perimetro regolatorio e, dunque, una «coerenza sistematica».

Di conseguenza, si causerebbe un illegittimo disallineamento della disciplina relativa a un determinato ambito, disciplina che non potrebbe essere ricondotta in nessun caso a unità, anche in considerazione della mancata previsione dell'obbligo di intese bilaterali o plurilaterali, già censurata supra nel suddetto par.

8.5. Ciò, come già osservato, non lederebbe solo gli interessi regionali, ma avrebbe anche ripercussioni negative dirette sui diritti costituzionali dei cittadini.

Il tema va anche esaminato da un'altra prospettiva, concernente ancora il rapporto tra legge statale e legge regionale. È certamente vero che, nelle materie ex art. 117, comma 3, della Costituzione, una legge statale mal congegnata perché debordante nella disciplina di dettaglio è lesiva dell'autonomia delle regioni. Ma è altrettanto vero che l'autonomia regionale è pregiudicata anche dall'assenza di un'adeguata legislazione per principi nelle materie che, per autoevidenti ragioni di adeguatezza e sussidiarietà, esibiscono le predette esigenze di normazione fondamentale unitaria a livello nazionale. In questi casi, solo all'interno della cornice dei

principi fondamentali statali la regione puo' effettivamente esercitare le sue attribuzioni di autonomia, orientando la propria legislazione e adeguandola alle specificita' della comunita' territoriale.

In definitiva, il fatto che l'intesa regoli addirittura la forza prescrittiva della legislazione statale – sia di quella gia' in vigore al momento dell'approvazione dell'intesa, sia di quella sopravvenuta – equivale a stabilire che, come sopra si e' gia' osservato, l'intesa possa interferire anche col rapporto tra legge statale e leggi delle altre regioni che non hanno chiesto (o avuto accesso a) l'autonomia particolare.

Quanto al comma 5, la legge presuppone che le intese possano addirittura incidere nell'applicabilita' delle norme statali pro futuro, anche in pregiudizio delle altre regioni, limitando la forza prescrittiva di leggi che ancora devono essere approvate.

Tanto comporta la violazione:

dell'art. 116 della Costituzione, in quanto il modello di autonomia particolare previsto dalla Costituzione non consente questo tipo di interferenza nei rapporti con le altre regioni;

dell'art. 117, commi 3 e 4, della Costituzione, in quanto le norme censurate comportano un'interferenza irragionevole con l'esercizio delle competenze delle altre regioni, alterando il naturale meccanismo di integrazione tra fonti statali e regionali e rendendo una regione arbitra (attraverso l'intesa) della forza prescrittiva di fonti statali.

11.- Illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge 26 giugno 2024, n. 86. Violazione degli articoli 1, 2, 3, 5, 23, 28, 71, 76, 81, 97, 101, 114, 116, 117, 119, 120 e 121 della Costituzione.

Come accennato in narrativa, l'art. 11, comma 1, della legge impugnata dispone 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».

Come è noto, questa disposizione si applica alle regioni che hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo già nel 2018, alla fine della XVII Legislatura, e hanno proseguito i negoziati

anche nella legislatura successiva (docc. 9, 10 e 11).

La disposizione in commento e' illegittima per plurimi motivi.

11.1.- In primo luogo sono violati gli articoli 3 e 116, comma 3, della Costituzione, per l'evidente disparita' di trattamento fra le regioni che avevano gia' stipulato degli accordi preliminari e le altre regioni ordinarie. Le prime, infatti, sono certamente avvantaggiate sul piano procedurale e sostanziale. Si consideri, ad esempio, che da quegli accordi preliminari non risulta che prima di promuovere le intese siano stati consultati nelle forme dovute gli enti locali, adempiendo all'onere cui, invece, ora soggiacciono tutte le altre regioni.

11.2.- In secondo luogo sono violati gli articoli 3 e 81 della Costituzione. Si sono gia' illustrate supra le fortissime criticita' della legge impugnata, connotata da una clausola di invarianza finanziaria che si scontra con l'innegabile effetto di produzione di nuovi e maggiori oneri economico-finanziari. Quanto alle precedenti bozze di intesa, va rammentato che, come gia' accennato, l'Ufficio parlamentare di bilancio, nell'Audizione su «attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione

delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione»

presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 10 luglio 2019 (doc. 12), sottolineo' che le bozze prevedevano (e ovviamente tuttora prevedono) che le risorse per l'esercizio delle competenze aggiuntive delle tre regioni fossero:

determinate da una Commissione paritetica Stato-regione;

«definite a partire dalla spesa storica dello Stato nel territorio regionale»;

«rideterminate entro un anno sulla base di fabbisogni standard stimati per ciascuna materia attribuita da un Comitato nazionale Stato-regioni»;

attribuite, dopo la quantificazione, «alla regione sulla base di compartecipazioni e/o aliquote riservate su tributi erariali riferiti al territorio regionale, da verificare ogni due anni per garantirne la congruità' con le funzioni svolte»;

fissate, «nel caso di mancata determinazione dei fabbisogni standard [...] a un livello non inferiore alla media pro capite nazionale della spesa statale corrispondente alle funzioni attribuite» (cfr. p. 7 della memoria depositata dall'UPB in sede di

audizione).

Ebbene: l'UPB rilevo' che:

Â«Il sistema di finanziamento delle competenze aggiuntive previsto dalle bozze di intesa [...] presenta elementi contraddittori che suscitano preoccupazioni per i possibili rischi sia sulla tenuta del vincolo di bilancio nazionale sia sulla garanzia della solidarieta' interregionale. Tali rischi, va sottolineato, non riguardano tanto il momento di attribuzione delle nuove forme di autonomia, momento nel quale, secondo quanto previsto nelle bozze di intesa, le risorse da trasferire alle RAD saranno determinate sulla base della spesa oggi effettivamente sostenuta dallo Stato in ciascun territorio regionale e trasferite alle RAD mediante la fissazione di riserve di aliquota o aliquote di compartecipazioni su tributi erariali territorializzatiÂ»;

Â«Andrebbero comunque 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: 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, su una scala piu' piccola, sfruttare maggiori economie di integrazione)» (p. 8).

Si conferma, dunque, che le proposte di devoluzione di competenze oggetto della norma qui impugnata non possono in alcun modo garantire l'invarianza finanziaria e che non possono farlo nemmeno per i procedimenti gia' avviati. Il fatto che questi siano oggi fatti salvi significa consentire un aggiramento della (peraltro inverosimile, va ribadito) regola dell'invarianza finanziaria. Tanto conduce: a) alla violazione dell'art. 81 della Costituzione, in quanto la legge impugnata non ha previsto risorse per finanziare la devoluzione nelle forme stabilite dalle intese preliminari gia' stipulate; b) alla violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto solo le tre regioni che avevano avviato il procedimento nel 2018 possono ottenere condizioni migliori, anche finanziarie.

11.3.- Infine, la disposizione in commento, laddove richiama le «pertinenti disposizioni della presente legge», e' afflitta dai medesimi vizi gia' lamentati nei motivi che precedono (e in quello

che segue) in riferimento alle varie disposizioni della legge impugnata che si sono sopra censurate. Trattandosi di illegittimità derivata, per evidenti ragioni di economia processuale si fa dunque riferimento agli altri motivi articolati nel presente ricorso e ai parametri ivi invocati, ivi compresi quelli di cui si dirà subito appresso al par. 12 (articoli 1, 2, 3, 5, 23, 28, 71, 76, 81, 97, 101, 114, 116, 117, 119, 120 e 121 della Costituzione).

12.- Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 5, 6 e 8, della legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione degli articoli 71, 116 e 121 della Costituzione.

Come anticipato in narrativa, l'art. 2 della legge gravata disciplina il procedimento di approvazione dell'intesa tra Stato e regione che intenda accedere all'autonomia particolare di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione. La norma teste' citata, come è noto, prevede che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» possono essere attribuite alle regioni:

«con legge dello Stato»;

«su iniziativa della regione interessata».

Dalla piana lettura dell'art. 116, comma 3, della Costituzione

discende dunque che l'attribuzione dell'autonomia particolare deve avvenire con legge statale a seguito di iniziativa legislativa della regione interessata.

La legge qui impugnata, invece, pretende di degradare l'iniziativa regionale di cui discorre l'art. 116, comma 3, della Costituzione, a mera iniziativa del procedimento amministrativo che sta a monte della stipula dell'intesa, mentre riserva al Governo l'iniziativa legislativa in materia di attribuzione dell'autonomia particolare.

Le norme indicate nell'epigrafe del presente motivo e qui censurate prevedono, infatti, che:

«[...] lo schema di intesa definitivo, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini del rispetto dell'art. 9, comma 1, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, e' deliberato dal Consiglio dei ministri» (art. 2, comma 5);

«Con 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,

che vi e' allegata. Alla seduta del Consiglio dei ministri per l'esame dello schema di disegno di legge e dello schema di intesa definitivo partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata» (art. 2, comma 6);

«Il disegno di legge di cui al comma 6, cui e' allegata l'intesa, e' immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione» (art. 2, comma 8).

Tali previsioni si pongono in frontale contrasto:

con l'art. 116, comma 3, della Costituzione, che semmai riserva alla regione (e non certo al Governo) non solo l'iniziativa per la stipula dell'intesa, ma anche l'iniziativa per l'adozione della legge di conferimento dell'art. 116, comma 3, della Costituzione;

con gli articoli 71, comma 1, e 121, comma 2, della Costituzione, che annoverano i Consigli regionali tra i soggetti titolari di iniziativa legislativa, con previsione onnicomprensiva e generale che qui, invece, vede indebitamente delimitato il proprio campo di operativita', riservando al Governo un oggetto che -

oltretutto – e' di specifico interesse regionale.

P.Q.M.

La Regione Puglia, come in epigrafe rappresentata e difesa,
chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia:

accogliere il presente ricorso;

per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale
dell'intera legge 26 giugno 2024, n. 86, pubbl. nella Gazzetta
Ufficiale 28 giugno 2024, n. 150, per violazione dell'art. 116, comma
3, della Costituzione;

in subordine, dichiarare l'illegittimità costituzionale
degli articoli 1; 2; 3; 4; 5; 7; 8, commi 1 e 2; 9; 10; 11, comma 1,
della medesima legge per violazione degli articoli 1, 2, 3, 5, 23,
28, 71, 76, 81, 97, 101, 114, 116, 117, 119, 120 e 121 della
Costituzione;

in ulteriore subordine, dichiarare l'illegittimità
costituzionale dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, come

novellato dall'art. 2 della legge costituzionale n. 3 del 2001, per
violazione degli articoli 2, 3, 5, 114, 117 e 120 della Costituzione,
previa, ove occorra, autorimessione da parte di codesta Ecc.ma Corte
della relativa questione di legittimità costituzionale.

Si depositano:

 copia conforme all'originale dell'atto della Giunta regionale
della Regione Puglia recante deliberazione dell'impugnazione e
conferimento dell'incarico defensionale;

documenti come da separato indice.

Roma-Bari, 9 agosto 2024

Avv. Prof. Luciani

Avv. Lanza