

REG. RIC. N. **30** DEL **2024** N° PARTE 1

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

RICORRENTE: REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

RESISTENTI: PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

N. 30 RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 27 agosto 2024

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

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 – Disciplina dei contenuti e del procedimento di approvazione delle intese e della legge rinforzata prevista dalla norma costituzionale – Denunciata adozione di previsioni, con legge ordinaria,

condizionanti l'esercizio della funzione legislativa riservata alla fonte costituzionale o, quanto meno, a una legge rinforzata.

In via subordinata: Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione - Definizione di principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché delle relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione - Procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione - Trasferimento delle funzioni - Previsioni riguardanti il contenuto necessario delle intese - Durata delle intese e successione di leggi nel tempo - Monitoraggio delle intese - Denunciata adozione di previsioni, con legge ordinaria, condizionanti l'esercizio della funzione legislativa riservata alla fonte costituzionale o, quanto meno, a una legge rinforzata.

In via ulteriormente subordinata:

Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata

delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione – Atto di iniziativa – Disegno di legge di approvazione dell'intesa – Potere di iniziativa legislativa.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione – Previsione che l'atto di iniziativa e lo schema di intesa definitivo vengono assunti dalla Regione secondo le modalita' e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione – Previsione che l'atto di iniziativa e lo schema di intesa definitivo vengono assunti dalla Regione secondo le modalita' e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria – Possibilita' che il legislatore statutario allochi in favore dell'esecutivo regionale la competenza ad

adottare tali atti.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione – Previsione che prima dell'avvio del negoziato il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie informa la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano – Mancata acquisizione del previo parere della Conferenza unificata (o, in subordine, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano).

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione – Previsione che, 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, puo' limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa - Mancata acquisizione della previa intesa in sede di Conferenza unificata (o, in subordine, di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano).

In via subordinata: Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione - Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione - Previsione che, 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 - Mancata acquisizione del previo parere della Conferenza unificata (o, in subordine, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano).

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione – Previsione che lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e Regione e' approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie – Mancata acquisizione della previa intesa in sede di Conferenza unificata (o, in subordine, di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano).

In via subordinata: Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione – Previsione che lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e Regione e' approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie – Mancata acquisizione del previo parere della Conferenza unificata (o, in subordine, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le

Province autonome di Trento e di Bolzano).

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione – Deliberazione delle Camere sul disegno di legge al quale e' allegata l'intesa – Mancata acquisizione di una nuova intesa con la Regione interessata nel caso in cui la deliberazione parlamentare emendi il disegno di legge – Mancata acquisizione, nel caso in cui il procedimento riguardi una Regione diversa dalla Sardegna, di un'intesa in sede di Conferenza unificata (o, in subordine, di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano) sugli emendamenti parlamentari al disegno di legge governativo di approvazione dell'intesa.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Richiesta di attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia – Procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione –

Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) – Trasferimento delle funzioni – Trasferimento di una o più materie o ambiti di materie – Mancata delimitazione dell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, fornite di un adeguato titolo giustificativo.

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 livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP) – Rinvio ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge n. 197 del 2022 – Aggiornamento dei LEP con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri – Procedimento per l'adozione dei decreti legislativi e per l'aggiornamento dei LEP – Prevista acquisizione del parere della Conferenza unificata – Previsione che nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della

legge n. 197 del 2022.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Previsione che l'intesa 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 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.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Previsione che, per ciascuna delle Regioni che hanno sottoscritto intese, in relazione alle materie o agli ambiti di materie oggetto di intesa, l'attività di monitoraggio concernente l'effettiva garanzia in ciascuna Regione

dell'erogazione dei LEP e' svolta dalla Commissione paritetica, di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 86 del 2024 – Attribuzione alla medesima Commissione paritetica della valutazione annuale 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.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata

delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti materie o ambiti di materie riferibili a diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale – Trasferimento delle funzioni previa determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard – Attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti materie o ambiti di materie diversi da quelli riferibili a diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale – Trasferimento nei

limiti delle risorse previste dalla legislazione vigente – Mancata
inclusione tra le materie o ambiti di materie per i quali occorre
determinare i LEP delle seguenti: "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 generale",
"enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale".

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata
delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo
comma, della Costituzione – Attribuzione di funzioni relative alle
ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti
materie o ambiti di materie diversi da quelli riferibili a diritti
civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il
territorio nazionale – Trasferimento nei limiti delle risorse
previste dalla legislazione vigente.

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

comma, della Costituzione – Previsione che l'intesa individua le modalita' di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o piu' tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, nonche' di quanto previsto dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione – Clausola di invarianza finanziaria – Garanzia, per le singole Regioni che non siano parte di intese, dell'invarianza finanziaria nonche' del finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'art. 119, commi terzo, quinto e sesto – Previsione che le intese non possono pregiudicare l'entita' e la proporzionalita' delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Previsione che l'intesa individua le modalita' di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o piu' tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, nonche' di quanto previsto dall'art. 119,

quarto comma, della Costituzione.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Previsione che l'intesa individua le modalita' di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o piu' tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, nonche' di quanto previsto dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione – Attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti materie o ambiti di materie diversi da quelli riferibili a diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale – Trasferimento nei limiti delle risorse previste dalla legislazione vigente.

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Clausole finanziarie – Previsione che, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilita' di prevedere anche per le Regioni che hanno

sottoscritto le intese il concorso agli obiettivi di finanza pubblica.

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

Regioni – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Disposizioni transitorie e finali – Applicabilità della legge n. 86 del 2024 ovvero, in via subordinata, degli artt. 1, 2, 4, 5, commi 1 e 2, 7, commi 1 e 2, e 8, commi 1 e 2, e, in ulteriore subordine, delle disposizioni contenute, rispettivamente, nell'art. 2, commi 1, 5, 6 e 8; nell'art. 4, comma 2, e nell'art. 5, commi 1 e 2, anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

– 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 ovvero, in via subordinata, artt. 1; 2; 4; 5 commi 1 e 2; 7, commi 1 e 2; 8, commi 1 e 2; in ulteriore subordine, artt. 1, comma 2; 2, commi 1, 2, 3, 5, 6 e 8; 3, commi 1, 3, 4, 7, [8 e] 9; 4, commi 1 e 2; 5, commi 1 e 2; 7, commi 1 e 2; 8, commi 1 e 2; 9, comma 4; 10, comma 2; 11, comma 2; 5, comma 2, e 9, in combinato disposto.

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

Ricorso ex art. 127, secondo comma, della Costituzione per la Regione autonoma della Sardegna, (c.f. 80002870923), con sede legale in Cagliari - viale Trento n. 69 - in persona della presidente Alessandra Todde, rappresentata e difesa, in virtu' di procura allegata al presente atto e giusta delibera di Giunta regionale 21 agosto 2024, n. 30/1, dal prof. avv. Omar Chessa (c.f.: CHSMR070E30I452L, fax: 0706062418; PEC: ochessa@pec.it), dal prof.

avv. Andrea Deffenu (c.f.: DFFNDR74D01B354I; fax: 0706062418; PEC:

andrea.deffenu@pec.it), dal prof. avv. Antonio Saitta (c.f.:

STTNTN63M13F158C; fax: 0706062418, PEC:

antonio.saitta@certmailcnf.it) tutti del libero foro e dall'avv.

Mattia Pani (c.f.: PNAMTT74P02B354J; fax: 0706062418; PEC:

mapani@pec.regione.sardegna.it) e dall'avv. Giovanni Parisi (c.f.:

PRSGNN75A07B354D; fax: 0706062418; PEC:

gparisi@pec.regione.sardegna.it), dell'avvocatura dell'ente, ed

elettivamente domiciliata presso l'ufficio di rappresentanza della

Regione Sardegna in Roma – via Lucullo n. 24;

Contro:

il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del

Presidente del Consiglio dei ministri pro-tempore, per la

declaratoria di illegittimità costituzionale e l'annullamento delle

seguenti disposizioni di legge:

l'intera legge 26 giugno 2024, n. 86, pubbl. nella Gazzetta

Ufficiale della Repubblica italiana 28 giugno 2024, n. 150, recante

«Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle

regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma,

della Costituzione» per violazione dell'art. 116 della Costituzione, comma 3, ovvero, in via subordinata, gli articoli 1, 2, 4, 5, commi 1 e 2; 7, commi 1 e 2; 8, commi 1 e 2, per violazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione;

in ulteriore subordine, gli articoli 1, comma 2; 2, commi 1, 2, 3, 5, 6, 8; 3, commi 1, 3, 4, 7, 9; 4, commi 1, 2; 5, commi 1, 2; 7, commi 1 e 2; 8, commi 1 e 2; 9, comma 4; 10, comma 2; 11, comma 2; il combinato disposto degli articoli 5, comma 2, e 9 per violazione degli articoli 2; 3, commi 1 e 2; 5; 11; 23; 74; 75; 76; 77, comma 1; 81, commi 1, 3, 6; 87, comma 5; 97, comma 1; 114; 116, commi 1, 3; 117, commi 1, 2, lettera m) e 4; 119, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6; 120, comma 2; 121, comma 2; 127; 138; 139 della Costituzione, nonche' dei principi di solidarieta' (ex art. 2 della Costituzione), di ragionevolezza (ex art. 3 della Costituzione) e di leale collaborazione (ex articoli 5, 114 e 120 della Costituzione); per violazione dell'art. 5, della legge costituzionale n. 1 del 2012, e della legge 24 dicembre 2012, n. 243, con specifico riferimento agli articoli 9 ss. quale fonti costituzionalmente interposte; per violazione degli articoli 1, 15, 27, 51, 54, 56 della legge

costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 e successive modifiche e integrazioni (Statuto speciale per la Sardegna).

Fatto

1. La Regione Sardegna, come noto, e' una delle cinque regioni italiane ad autonomia speciale in forza di espressa previsione costituzionale ex art. 116 e in ragione di formale riconoscimento di cui allo Statuto speciale approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3. La suddetta regione, pertanto, e' titolare in forza del predetto Statuto, ma pure della medesima Costituzione, di importanti e significative attribuzioni (Â«forme e condizioni particolari di autonomiaÂ»), funzionali a consentire un reale sviluppo economico, politico, sociale e culturale dell'isola, le quali, pero', risultano tutte fortemente condizionate e compromesse dalla recente legge dello Stato 26 giugno 2024, n. 86.

Per tale ragione e per quelle che diffusamente saranno nel dettaglio meglio esplicate nei motivi di ricorso che seguono, l'amministrazione regionale, a presidio della propria corretta

funzionalità e della intera comunità che rappresenta, coltiva un interesse immediato, attuale e diretto a contestare la qui evocata disposizione statale.

Infatti, la legge 26 giugno 2024, n. 86, oggetto del presente ricorso e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, n. 150 del 28 giugno 2024, reca «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione».

La legge è impugnata nella sua totalità ovvero, in via subordinata, in relazione agli articoli 1, 2, 4 e agli artt. 5, commi primo e secondo, 7, commi primo e secondo, 8, commi primo e secondo, per violazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione. In ulteriore subordine la legge n. 86 del 2024 è impugnata per una serie di motivi che riguardano, in particolare, gli articoli specificamente indicati in epigrafe (art. 1, comma 2; 2, commi 1, 2, 3, 5, 6, 8; 3, commi 1, 3, 4, 7, 9; 4, commi 1, 2; 5, commi 1, 2; 8, comma 1; 9, comma 4; 10, comma 2; 11, comma 2, del combinato disposto degli art. 5, comma 2, e art. 9).

La legge n. 86/2024 racchiude in undici articoli una complessa

disciplina che, seppur in estrema sintesi, e' opportuno qui richiamare, rinviando per una piu' dettagliata analisi ai singoli motivi di censura.

L'art. 1 enuncia le finalita' perseguite, ovvero la definizione dei Â«principi generali per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomiaÂ» ex art. 116, terzo comma, della Costituzione, alle regioni a statuto ordinario.

Il comma 1, invero, si apre con un impegno della legge a rispettare una serie di principi costituzionali con i quali il legislatore teme, a ben ragione, che il testo normativo possa trovarsi in contrasto. Laddove l'espansione dell'autonomia riguardi materie o ambiti di materie Â«riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionaleÂ» (comma 2), essa e' consentita Â«subordinatamente alla determinazioneÂ» - nella normativa gia' vigente o in quella da approvare in forza della procedura di cui al successivo art. 3 - dei LEP (art. 117, secondo comma, lettera m) e nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 della Costituzione.

L'art. 2 dettaglia il procedimento di approvazione delle intese

fra Stato e regione prodromico all'approvazione della legge rinforzata ex art. 116, terzo comma, della Costituzione. L'iter configurato palesa un'impostazione di matrice privatistica e negoziale bilaterale, che vede gli esecutivi – dello Stato e delle regioni interessate – nel ruolo di protagonisti e le camere come mero organo di ratifica; e' singolare, peraltro, che dell'avvio dei negoziati tra Stato e regioni sia informata la Conferenza permanente, mentre il parere sullo schema di intesa preliminare sia richiesto alla Conferenza unificata.

L'art. 3 contiene, a prima lettura, una delega al Governo per la «determinazione» (in rubrica) e per la «individuazione» (comma 1) dei LEP, ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. La delega, peraltro, individua i principi e criteri direttivi solo per relationem, rinviando a quanto disciplinato dall'art. 1, commi da 791 a 801-bis, legge 29 dicembre 2022, n. 197.

L'art. 4 traccia una distinzione tra LEP costosi e non costosi: nel primo caso il trasferimento delle funzioni e' subordinato «all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie» che assicurino i medesimi LEP su tutto il

territorio nazionale; il secondo gruppo, da individuare in via residuale, può essere trasferito, invece, «nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge».

L'art. 5 enuncia le modalità e gli organi coinvolti per definire i «principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento», mentre l'art. 6 prescrive la successiva attribuzione delle funzioni ai comuni, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

L'art. 7 prescrive la durata decennale dell'intesa, che si rinnova automaticamente per egual periodo, salva la sopravvenienza di diversa ed esplicita volontà o di altre cause ivi indicate. Ciascuna intesa, peraltro, «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), lasciando adito ad un'inedita abrogazione legislativa: a) stabilita per relationem in un atto non legislativo, b) parziale, non nel contenuto ma nello spazio, perché

limitata a zone specifiche del territorio dello Stato, c) in ipotesi, solo temporanea, poiche', in caso di mancato rinnovo dell'intesa, verrebbe meno il fondamento abrogativo, cosi' riespandendo automaticamente l'efficacia (nello spazio) della legge anche a distanza di un decennio.

L'art. 8 regola l'attivita' di monitoraggio, lasciando irrisolti non pochi dubbi sull'effettivo rispetto della clausola di neutralita' finanziaria di cui al successivo art. 9.

Alle Â«Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarieta' socialeÂ» e' dedicato l'art. 10, anche in tal caso, si potrebbe dire, come affannoso tentativo di prevenire possibili censure della legge.

L'art. 11 (Â«Disposizioni transitorie e finaliÂ»), oltre a cercare di far salvi, in qualche misura, i tre accordi pregressi (comma 1), prevede l'applicabilita' della legge Â«anche nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di BolzanoÂ» ex art. 10, legge costituzionale 3 del 2001 (comma 2), manifestando, ancora una volta, piu' di una incongruenza sulla coerenza interna della legge e sul rispetto della gerarchia delle

fonti.

Le disposizioni della legge impugnata indicate in epigrafe sono irrimediabilmente in contrasto con molteplici norme della Costituzione e dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna e, per l'effetto, risultano lesive della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita alla regione ricorrente per i seguenti

Motivi

Premessa. Prima di procedere all'esposizione degli specifici motivi di censura e' necessario svolgere tre considerazioni: la prima riguarda l'applicabilita' alla regione ricorrente delle disposizioni della legge impugnata; la seconda concerne i parametri invocati nel presente ricorso; la terza ha ad oggetto l'interesse a ricorrere della Sardegna.

α. L'applicabilita' della legge n. 86 del 2024 alla Regione Sardegna. Col sancire l'applicabilita' della legge n. 86 del 2024 anche alle regioni speciali e alle Province autonome di Trento e

Bolzano, l'art. 11, comma 2, pone, ancor prima, il problema dogmatico generale sul se l'art. 116, terzo comma, della Costituzione riguardi anche le regioni a statuto speciale. Prima facie parrebbe che il tenore letterale della disposizione costituzionale voglia escludere tale estensione, dal momento che la norma costituzionale prevede che le condizioni e le forme dell'autonomia differenziata siano attribuite «ad altre regioni» rispetto a quelle speciali. Anche il titolo della legge e il contenuto dell'art. 1 fanno esplicito riferimento soltanto alle regioni ordinarie. Tuttavia, l'argomento letterale non pare conclusivo. La ratio della disposizione è quella di consentire, pur sempre entro i binari tracciati dalla previsione costituzionale, un «avvicinamento» tra regionalismo speciale e ordinario, onde ridurre il gap tra le due esperienze e permettere così anche alle regioni ordinarie di sperimentare forme di differenziazione in qualche modo accostabili alla specialità. E tuttavia, l'art. 116, comma 3, della Costituzione, non può costituire una «zona franca» rispetto a quanto disposto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la cui funzione è quella di non «lasciare indietro» le regioni speciali con riguardo

alle conquiste di maggiore autonomia che il rinnovato titolo V prevede a favore delle regioni di diritto comune.

Ne discende che, in base alla Â«clausola di maggior favoreÂ», anche le regioni speciali possono legittimamente assumere, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione l'iniziativa finalizzata all'approvazione di leggi volte ad attribuire forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie diverse da quelle statutarie.

α.1. Pertanto, considerato che per espressa previsione dell'art. 11, comma 2, la disciplina introdotta dalla legge n. 86 del 2024 si applica nella sua interezza anche alle regioni speciali, e' bene evidenziare fin da subito che, nel caso in cui la Regione Sardegna assuma, nelle materie diverse da quelle statutarie, l'iniziativa ex art. 116, comma 3, della Costituzione, ne seguirebbe che:

a) la regione ricorrente non sarebbe libera di esercitare la propria sfera di attribuzioni costituzionali, ma dovrebbe soggiacere ai limiti di contenuto e di procedura predeterminati dalla legge n. 86 del 2024, legge che pero' risulta, per le ragioni che verranno illustrate nel motivo n. 1, in contrasto nella sua interezza ovvero,

in via subordinata, in relazione agli articoli 1, 2, 4 e agli articoli 5, commi primo e secondo, 7, commi primo e secondo, 8, commi primo e secondo, con l'art. 116, comma 3, della Costituzione;

b) in subordine al punto precedente, dovrebbero comunque applicarsi alla regione ricorrente le varie disposizioni della legge n. 86 contenenti sia limiti di contenuto, sia limiti di carattere «procedurale» concernenti le varie fasi di formazione, approvazione con legge e attuazione dell'intesa tra Stato e regione parte delle quali, come verra' argomentato negli specifici motivi di ricorso, si pongono in palese contrasto con disposizioni della Costituzione e dello Statuto speciale della Sardegna, cosi' ledendo l'autonomia della regione.

α.2. Si consideri, inoltre, che muovendosi dalla opposta prospettiva per cui siano una o piu' regioni diverse dalla Regione Sardegna ad assumere l'iniziativa ex art. 116, comma 3, della Costituzione risultano in contrasto con la Costituzione e con lo Statuto speciale sardo, come si mostrera', ulteriori disposizioni della legge n. 86 del 2024, in quanto tali lesive della sfera di competenze garantita alla regione ricorrente.

Ã. I parametri invocati nei motivi di censura. Nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, come è noto, una regione speciale può invocare sia la lesione delle disposizioni dello Statuto speciale concernenti la propria autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria, sia la lesione di quelle disposizioni costituzionali che, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, garantiscono una maggiore autonomia rispetto ai corrispondenti parametri statutari (Corte costituzionale n. 250 del 2007 e n. 254 del 2015).

Per costante giurisprudenza costituzionale, inoltre, «sono ammissibili le questioni di legittimità costituzionale che una regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, prospetti in riferimento a parametri diversi da quelli che sovrintendono al riparto delle competenze tra lo Stato e le regioni, a condizione che siano chiaramente individuati gli ambiti di competenza legislativa regionale indirettamente incisi dalla disciplina statale e sia adeguatamente illustrato il vizio di ridondanza» (da ultimo, Corte costituzionale n. 139 del 2024).

La Regione Sardegna censura le disposizioni della legge n. 86 del

2024 indicate in epigrafe contestando, a seconda degli specifici motivi dedotti nel prosieguito, sia la violazione diretta di parametri statutari e costituzionali riguardanti le attribuzioni garantite alla regione, sia la violazione di previsioni costituzionali diverse dalle precedenti, ma in grado di ridondare comunque, come di volta in volta viene adeguatamente motivato, sulla sfera di attribuzioni della regione.

γ. L'interesse a ricorrere della Regione Sardegna. L'attualità dell'interesse all'impugnazione della Regione Sardegna non è inficiata dal constatare che la legge n. 86 del 2024, nel prefiggersi lo scopo di individuare le condizioni e i limiti di applicabilità dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, necessita a sua volta di essere attuata, prima nella fase della negoziazione tra Stato e regione richiedente e poi con l'approvazione della conseguente legge rinforzata.

Difatti, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha affermato in più occasioni che «il giudizio promosso in via principale [...] ha ad oggetto il testo legislativo, indipendentemente dagli effetti concretamente prodotti. La brevità del termine entro il quale deve

essere promosso il ricorso [...] connota questo tipo di giudizio come un giudizio successivo e astratto: successivo, perché verte su un atto già perfezionato e pubblicato; astratto, perché si instaura in un momento in cui l'applicazione dell'atto può non avere avuto ancora luogo, specie nei casi in cui essa richieda lo svolgimento di procedimenti complessi o l'istituzione di nuove strutture organizzative» (Corte costituzionale sentenza n. 118 del 2015).

Inoltre, «l'interesse a proporre l'impugnazione, nel giudizio in via principale, consiste nella tutela delle competenze legislative per come ripartite nella Costituzione: il corretto inquadramento delle competenze legislative rappresenta, in questo senso, l'utilità che ci si attende dalla pronuncia richiesta» (Corte costituzionale, sentenza n. 101 del 2021, ma anche sentt. n. 56 del 2020, 178 del 2018, 195 del 2017).

Nei singoli motivi di censura saranno esposte le ragioni per cui la legge n. 86 del 2024 mina, a prescindere dalla sua concreta attuazione, le competenze statutariamente riservate alla Regione Sardegna.

y.1. Peraltro, a ulteriore conferma dell'attualità

dell'interesse all'impugnazione, si consideri che la legge n. 86 del 2024 e', fin dalla sua entrata in vigore, gia' pienamente in grado di spiegare la sua immediata efficacia e precettivita', potendo le sue disposizioni - ancor prima dell'avvio dell'iter legislativo per l'approvazione della legge rinforzata - circoscrivere i confini della negoziazione politica finalizzata alla previa stipula di un'intesa tra lo Stato e la regione richiedente. Sul punto e' sufficiente rilevare come gia' il 1° luglio 2024, in relazione alle materie per le quali non e' prevista la determinazione dei LEP (art. 4, comma 2), il Presidente della Giunta regionale del Veneto abbia formalmente chiesto al Presidente del Consiglio dei ministri l'immediata costituzione di un apposito Tavolo di negoziato per la ripresa del confronto con lo Stato a partire dall'accordo preliminare sottoscritto con il Governo nel 2018 e fatto salvo dall'art. 11, comma 1, della legge n. 86 del 2024 (All. n. 5).

Non v'e' dubbio in conclusione che, pur trattandosi di una fonte primaria, in linea di principio derogabile o abrogabile da una fonte successiva di pari rango, la legge n. 86 del 2024, in virtu' del principio di legalita', vincoli con le sue disposizioni, sia dal

punto di vista procedimentale che dal punto di vista contenutistico, l'esercizio della discrezionalità politico-amministrativa che, sia nella fase di approvazione delle intese fra Stato e regioni, sia nelle fasi successive da tale legge disciplinate, può essere esercitata dai soggetti istituzionali istituiti e/o coinvolti dalla legge n. 86 (Governo, Presidente del Consiglio dei ministri, Ministri, Commissione paritetica, Presidente della Giunta regionale, ecc.).

1. Illegittimità costituzionale della legge n. 86 del 26 giugno 2024 nella sua interezza ovvero, in via subordinata, degli articoli 1, 2, 4, 5, commi primo e secondo; 7, commi primo e secondo; 8, commi primo e secondo, per violazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione.

I motivi di ricorso che si illustreranno dappresso dipendono dal fatto che l'art. 116, terzo comma, della Costituzione non necessita di una «legge generale di attuazione». E', infatti, una disposizione d'immediata applicazione, e precisamente una regola sulla produzione legislativa, che attribuisce alle Camere una potestà legislativa rinforzata, delimitata per materia e assoggettata a diverse condizioni di esercizio, tra le quali non figura la necessaria

interposizione di una disciplina legislativa attuativa.

Certo, nel dibattito dottrinale diverse voci si sono levate a sostegno della tesi qui contestata. In particolare, si è asserito che occorrerebbe anzitutto definire il significato preciso di formule come «iniziativa della regione interessata», «sentiti gli enti locali», «intesa fra lo Stato e la regione interessata»; e che solo dopo aver fatto ciò dovrebbe essere possibile attivare il procedimento per l'adozione delle leggi di autonomia differenziata. Ma, invero, quelli posti dalle formule costituzionali summenzionate sono solo problemi interpretativi e non di attuazione, e neanche tra i più complessi, come si proverà ad argomentare.

Va rimarcato che il tipo della «legge di attuazione», dal carattere almeno «costituzionalmente obbligatorio», ricorre quando la concreta operatività di un istituto è subordinata a talune condizioni che non sono poste direttamente dalla Costituzione e che è compito del legislatore porre, o perché la stessa Costituzione vi fa espressamente rinvio (come nel caso dell'art. 75, terzo comma, della Costituzione, secondo cui «la legge determina le modalità di attuazione del referendum»; o come nel caso dell'art. 137, primo e

secondo comma, della Costituzione, per i quali, rispettivamente, «una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie di indipendenza dei giudici della Corte», e «con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte»); o perché, anche in assenza di espresso rinvio, mancano comunque talune condizioni obiettive che qualcuno deve porre (come fu per l'istituzione delle regioni negli anni settanta). E in ogni caso, va sottolineato che la funzione delle leggi di attuazione non è quella di interpretare la Costituzione, non essendo contemplata la categoria delle leggi ordinarie di interpretazione autentica della Costituzione: piuttosto, esse si basano su interpretazioni della Costituzione, giuste o sbagliate che siano.

1.2. Ritornando al caso di specie, occorre preliminarmente chiarire quale sia il rapporto tra la fonte legislativa rinforzata che è espressamente prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione e la legge n. 86 del 2024, che aspira a porsi come «legge generale di attuazione» dell'art. 116, terzo comma, della

Costituzione.

In assenza di apposito rinvio costituzionale a una legge di attuazione, il rapporto tra le due tipologie di fonte legislativa deve ricostruirsi alla luce del criterio di competenza. Difatti, l'art. 116, terzo comma, della Costituzione affida alla prima fonte l'attribuzione alle regioni richiedenti di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» con riguardo a un elenco definito di materie, con la conseguenza inescapabile di dover ritenere irrimediabilmente viziate le leggi ordinarie che ambissero a disciplinare i suddetti contenuti al posto della legge rinforzata di autonomia differenziata.

1.3. Il vizio di incompetenza affligge senza dubbio l'art. 5, primo comma, della legge 26 giugno 2024, n. 86, in quanto pretende di predeterminare il contenuto dell'intesa, e quindi delle «forme e condizioni particolari di autonomia» riservate al legislatore rinforzato.

La detta disposizione stabilisce che «l'intesa di cui all'art. 2 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, 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. Fanno parte della Commissione, per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI). In tutti i casi in cui si debba procedere alla determinazione delle risorse umane, la Commissione paritetica sente i rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Ai componenti della Commissione paritetica non spettano compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati. Al

funzionamento della Commissione paritetica si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente».

In particolare, a essere viziata è l'individuazione della fonte - il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - cui rimettere la determinazione «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»: una scelta normativa che, invero, non potrebbe legittimamente assumersi una volta per tutte e in via generale dalla legge ordinaria, bensì, di volta in volta, con la legge rinforzata approvativa dell'intesa.

Per la medesima ragione l'art. 5, comma primo, è altresì viziato nella parte in cui attribuisce un ruolo di proposta a «una Commissione paritetica Stato-regione-autonomie locali» e nella parte in cui ne disciplina funzione, composizione ed emolumenti. Pure in questo caso la disciplina esaminata concerne l'articolazione delle «forme e condizioni particolari di autonomia», vertendo pertanto sull'ambito materiale riservato alla legge rinforzata.

1.4. Appare viziato alla luce del criterio competenziale anche il comma secondo dell'art. 5, laddove dispone che «l'intesa di cui all'art. 2 individua le modalita' di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o piu' tributi erariali maturato nel territorio regionale». Infatti, la determinazione delle modalita' di finanziamento delle funzioni attribuite deve sicuramente ritenersi riservata alla legge rinforzata, adottata sulla base di intesa con la regione interessata, la quale legge ben potrebbe individuare forme e modalita' di finanziamento diverse rispetto a quelle indicate in via generale dalla norma de qua.

1.5. Un'invasione del campo materiale della legge rinforzata di autonomia differenziata e' anche quella realizzata dall'art. 7, comma primo, nella parte in cui stabilisce che la durata dell'intesa e' «comunque non superiore a dieci anni».

Non pare dubbio che il legislatore ordinario non possa legittimamente decidere in via generale limiti temporali massimi o minimi delle intese senza con cio' ingerirsi indebitamente in scelte la cui approvazione definitiva spetta al legislatore rinforzato.

1.6. Infine, sempre rimanendo nel comma primo dell'art. 7, appare viziata la previsione secondo cui «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».

Qui il legislatore ordinario pretende persino di condizionare la vigenza delle leggi rinforzate di autonomia differenziata, prevedendo la possibilita' che la durata delle intese da esse stabilite possa essere unilateralmente ridotta dallo Stato mediante una legge parlamentare da adottarsi sì, a maggioranza assoluta, ma non sulla base di una nuova intesa. Pure in questa fattispecie si assiste alla pretesa del legislatore ordinario di porre norme incidenti su scelte sicuramente riservate al procedimento legislativo rinforzato di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, per giunta introducendo con norma primaria una nuova tipologia di legge rinforzata, cui e' affidata la forza di interrompere la vigenza della

tipologia di legge rinforzata prevista da una norma costituzionale.

1.7. Appare certamente incompetente anche la previsione del comma secondo dell'art. 7, a mente della quale Â«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 scadenzaÂ».

E' evidente che il legislatore ordinario non possa legittimamente disporre, quale regola generale, l'ultrattivita' dell'intesa ben oltre il limite temporale definito dalla legge rinforzata, senza con cio' interferire nell'ambito competenziale della seconda; ne' tantomeno puo' assoggettare l'accordo tra Stato e regione di non rinnovare l'intesa alla condizione che sia siglato almeno dodici mesi prima la sua scadenza, poiche', a rigore, l'intesa cessa comunque di operare una volta spirato il termine di scadenza definito dalla legge rinforzata (e quindi gia' concordato tra Stato e regione) e non gia' perche' sia necessario uno specifico Â«accordo di non rinnovoÂ».

1.8. Uguale vizio di incompetenza vulnera la legittimita' costituzionale dell'art. 8, commi primo e secondo, relativo alle attivita' di monitoraggio delle intese.

Al primo comma si legge 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».

Non pare dubbio che la disciplina dell'attività di monitoraggio delle intese ricada, anch'essa, tra le «forme e condizioni particolari di autonomia», poiché ha per oggetto, come recita la stessa disposizione de qua, proprio gli «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». Sicché, trattasi di fattispecie indubbiamente ricadente nell'orbita di competenza della legge rinforzata di autonomia differenziata, la quale ben potrebbe

disciplinare in maniera differente il monitoraggio degli oneri finanziari connessi alle funzioni che decide di attribuire, disponendo, ad esempio, che tale compito debba essere svolto da un organo diverso (o diversamente composto) dalla Commissione paritetica di cui all'art. 5, primo comma, della legge n. 86 del 2024 (su cui vedi quanto già' argomentato in 1.3.).

Alle medesime conclusioni si perviene con riguardo anche al secondo comma dell'art. 8, il quale disciplina l'ipotesi di scostamento tra fabbisogni di spesa e risorse disponibili, attribuendo alla Commissione paritetica di cui sopra il compito di provvedere «annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già' definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni»; e disponendo che «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».

Non pare dubbio che la regolazione degli eventuali disallineamenti tra fabbisogni di spesa e andamento del gettito dei tributi compartecipati debba spettare alle singole intese approvate dalle leggi rinforzate, le quali ben potrebbero definire modalità di riallineamento differenti da quella indicata dalla disposizione esaminata e consistente nella variazione delle aliquote di compartecipazione.

1.9. Sussiste senz'altro l'interesse della Regione Sardegna a ottenere una pronuncia di accoglimento delle disposizioni impugnate, poichè esse, nella misura in cui definiscono unilateralmente e illegittimamente contenuti normativi riservati all'accordo bilaterale tra Stato e regione, sottraggono ambiti materiali a ciò che la Sardegna dovrebbe poter concorrere a disciplinare.

1.10. La violazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione si coglie anche ponendosi dalla diversa prospettiva

della violazione del principio gerarchico giacche' la legge n. 86, pur dotata di forza di legge ordinaria intende disciplinare il procedimento di approvazione e i contenuti della legge rinforzata prevista dalla disposizione costituzionale sopra richiamata ed alla cui attuazione dichiara di essere finalizzata.

1.10.1. Come sopra notato, la legge impugnata non e', in alcun modo, prevista dall'art. 116, comma 3, della Costituzione evocato e non risponde, quindi, ad alcuna necessita' costituzionale ma solo, eventualmente, ad una ravvisata scelta di opportunita' politica; non puo' essere ritenuta, pertanto, legge costituzionalmente necessaria ne' dotata di copertura costituzionale nei suoi contenuti.

La rubrica della legge esplicita il fine di attuazione della disposizione costituzionale de qua, cosi' come l'art. 1, comma 1, (Â«Finalita'Â») afferma che Â«la presente legge [...] 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 parlamentari».

L'art. 2 della legge è rubricato «Procedimento di approvazione delle intese tra Stato e regione» da recepire successivamente con legge rinforzata.

Disciplina l'esercizio del potere di iniziativa e il conseguente procedimento istruttorio di competenza del Governo fino alla redazione dello schema di disegno di legge da sottoporre alle Camere ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

L'art. 4, disciplina le modalità di trasferimento delle funzioni che devono costituire oggetto delle intese e della conseguente legge rinforzata di approvazione ex art. 116, terzo comma, della Costituzione. Dispone, infatti, che «il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'art. 3, può essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio. Qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo

periodo derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può 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, ivi comprese le regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio, nel rispetto dell'art. 9 della presente legge e della lettera d) del comma 793 dell'art. 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

2. 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, 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».

Al primo comma dell'art. 5, inoltre, la legge qui impugnata stabilisce i contenuti necessari delle intese previste in

Costituzione. Dispone, infatti, che «l'intesa di cui all'art. 2 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, 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. Fanno parte della Commissione, per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI). In tutti i casi in cui si debba procedere alla determinazione delle risorse umane, la Commissione paritetica sente i rappresentanti delle organizzazioni sindacali

maggiormente rappresentative. Ai componenti della Commissione paritetica non spettano compensi, indennita', gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati. Al funzionamento della Commissione paritetica si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

2. L'intesa di cui all'art. 2 individua le modalita' di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o piu' tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonche' nel rispetto di quanto previsto dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione».

L'art. 7 stabilisce la durata infra-decennale di efficacia delle intese «di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione» (comma 1), la possibilita' di una loro modificazione, «i casi, i tempi e le modalita' con cui lo Stato o la regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che e' deliberata a maggioranza assoluta delle Camere». Prevede, altresì, l'ipotesi in cui sia 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» a disporre la cessazione integrale o parziale dell'intesa «che e' deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere».

Prevede, infine, l'automatico rinnovo di efficacia dell'intesa alla sua scadenza, salva diversa volonta' delle parti (comma 2) e il contenuto dell'allegato all'intesa stessa in ordine alle «disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa».

1.10.2. E' evidente, pertanto, che le disposizioni della legge n. 86 richiamate, ed invero l'intera legge in quanto dichiaratamente attuativa dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, ancorche' dotate di semplice forza di legge ordinaria, nella misura in cui intendono stabilire contenuti e procedure di approvazione delle intese, condizionano l'esercizio della funzione legislativa prevista dalla norma costituzionale. In sostanza, le norme legislative ordinarie qui impugnate intendono rappresentare fonti sulla

produzione di una legge superiore (id est, la legge rinforzata ex art. 116, terzo comma, della Costituzione.).

Infatti, ai sensi dell'ultimo periodo dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, la futura legge sulla c.d. autonomia differenziata dovrà essere «approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata». La legge che il legislatore ordinario vorrà eventualmente approvare, pertanto, si annovera tra le fonti c.d. rinforzate, visto l'aggravamento procedurale che le attribuirà forza passiva superiore a quella delle leggi ordinarie ex articoli 71 ss. della Costituzione.

Orbene, il legislatore della revisione costituzionale del 2001 ha ravvisato l'opportunità di accompagnare la devoluzione delle materie che danno forma concreta alla c.d. autonomia differenziata con la previsione della maggioranza assoluta, come pure è dato evincersi dai lavori preparatori sopra citati.

Si badi, la suddetta previsione costituzionale non può essere intesa nel senso che la legge rinforzata si limita – e non può che limitarsi – alla mera elencazione delle materie da trasferire:

un'interpretazione così asfittica frustrerebbe il fine garantistico sotteso. L'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari da autonomia, quindi, deve necessariamente ricomprendere tutta la disciplina di accompagnamento, vale a dire proprio il contenuto della legge n. 86 del 2024.

Ne segue che la disciplina, sebbene parziale, dell'autonomia differenziata contenuta nella legge n. 86 del 2024 avrebbe dovuto essere dettata da una legge costituzionale o, quantomeno, da una legge rinforzata:

l'assenza di tutto ciò si traduce in una violazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione dell'intera legge ovvero, in via subordinata degli articoli (segnatamente, articoli 1, 2, 4, 5, commi primo e secondo, 7, commi primo e secondo e 8, commi primo e secondo) che, in modo diretto e specifico, disciplinano i contenuti e il procedimento di approvazione delle intese e della legge rafforzata previste dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

Per concludere sul punto, stando ai plurimi dati testuali richiamati, la legge oggi impugnata non solo svuota, nella sostanza, la previsione costituzionale, poiché inizia a disciplinare la

materia de qua senza aver rispettato l'iter prescritto, ma per di piu' mira a conformare e limitare una futura legge di rango superiore, in manifesta violazione dello stesso art. 116, comma 3, della Costituzione e, per l'effetto, del principio gerarchico.

Risulta, quindi, palese la violazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione.

1.11. Anche nella prospettiva qui rappresentata (violazione del principio gerarchico) il vizio di legittimita' costituzionale contestato ridonda sulle attribuzioni della regione ricorrente.

Infatti, poiche' a norma dell'art. 11, comma 2, della legge in esame anche la Regione Sardegna puo' chiedere nuovi ambiti di autonomia ex art. 116, terzo comma, della Costituzione, le norme qui censurate limitano la potesta' regionale nella parte in cui intendono predeterminare contenuti e procedure di formazione e approvazione delle intese previste dalla Costituzione. L'art. 116, terzo comma, della Costituzione, infatti, non pone alle regioni che vorranno chiedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (tra le quali la ricorrente) i limiti di contenuto delle intese (e delle conseguenti leggi rinforzate di approvazione) che la legge, invece,

indebitamente prevede.

La Regione Sardegna, pertanto, a causa delle disposizioni legislative qui impugnate, vede lesa la propria sfera di attribuzioni costituzionali perche' non sara' libera di esercitare le potesta' che l'art. 116, terzo comma, della Costituzione (in combinato comunque con l'art. 10, legge costituzionale n. 3 del 2001) le attribuiscono, ma subira' gli incostituzionali limiti qui censurati.

Senza recesso da quanto sopra, in via subordinata alla mancata declaratoria di illegittimita' costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024, la stessa presenta gravi vizi in riferimento alle disposizioni qui di seguito specificamente censurate.

2. Illegittimita' costituzionale del combinato disposto dell'art. 2, commi 1 e 6, della legge n. 86 del 2024 nella parte in cui riserva al Governo in luogo del Consiglio della regione interessata il potere di iniziativa legislativa per la formazione della legge ex art. 116, terzo comma della Costituzione, per violazione e contrasto con gli articoli 116, terzo comma, e 121, comma 2, della Costituzione e 51 dello Statuto di autonomia della Regione Sardegna.

2.1. Il combinato disposto degli articoli 116, terzo comma, 121,

secondo comma, della Costituzione e 51 dello Statuto di autonomia della Sardegna riserva alle regioni proponenti il potere di iniziativa legislativa della legge rinforzata di approvazione delle intese. Ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 6, della legge n. 86, invece, tale potere e' incostituzionalmente riservato al Governo.

2.2. Infatti, l'art. 2, primo comma, della legge n. 86, dispone che «l'atto di iniziativa relativo alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, e' deliberato dalla regione, sentiti gli enti locali, secondo le modalita' e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria».

Tale disposizione va letta in connessione con l'art. 2, sesto comma, a mente del quale «il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa».

Il combinato disposto dei commi primo e sesto dell'art. 2 accoglie, evidentemente, il presupposto interpretativo secondo cui l'atto regionale di iniziativa previsto dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione non debba intendersi come atto di «iniziativa

legislativa» ex art. 121, comma 2, della Costituzione, bensì come l'atto che dà impulso al negoziato bilaterale finalizzato all'intesa, riservando invece al Governo il potere di iniziativa legislativa.

Tuttavia, la suddetta lettura legislativa della formula costituzionale «su iniziativa della regione interessata» non appare coerente col canone dell'interpretazione letterale e sistematica, poiché, tra le altre cose, trascura di considerare il fatto che poco prima compare la parola «legge»: il testo costituzionale dice, infatti, che le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite «con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata». Pertanto, già solo sul piano letterale pare chiaro che qui si sta parlando di «iniziativa legislativa regionale».

Tale ragionevole lettura del testo costituzionale trova conferma nella sentenza n. 118 del 2015 di codesta Ecc.ma Corte costituzionale ove, nel richiamare l'iter tratteggiato dall'art. 116, comma 3, della Costituzione, ha ricollegato l'iniziativa della regione non certo all'attivazione del negoziato finalizzato all'intesa, ma all'avvio del procedimento legislativo, precisando come tale disposizione

«richiede l'approvazione di una legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, con voto favorevole delle Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti e sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione stessa» (punto 8.3. del considerato in diritto).

Sul piano sistematico giova, inoltre, osservare che nella Costituzione il termine «iniziativa» compare dieci volte. A parte il riferimento all'iniziativa «economica» ex art. 41 della Costituzione, all'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività nell'interesse generale ex art. 118 della Costituzione, all'iniziativa del Presidente di ciascuna Camera, del Presidente della Repubblica e di un terzo dei componenti di una Camera per la convocazione straordinaria della stessa ex art. 62 della Costituzione, in tutti gli altri casi (sette su dieci) si fa sempre riferimento all'iniziativa legislativa.

Pertanto, va tenuto presente che l'art. 121, secondo comma, della Costituzione prevede che ciascun Consiglio regionale «può fare proposte di legge alle Camere»; analogamente l'art. 51 dello Statuto della Regione Sardegna dispone che «il Consiglio regionale può

presentare alle Camere voti e proposte di legge su materie che interessano la regione». Quanto sopra accredita, sempre alla luce di un'interpretazione sistematica, la tesi secondo cui la formula dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione «con legge dello Stato, su iniziativa della regione» faccia proprio riferimento all'iniziativa legislativa, e precisamente al fatto che spetti al Consiglio della regione interessata esercitare l'iniziativa per la formazione di una legge di autonomia differenziata.

2.3. Quanto sopra vale non di meno anche per la Regione Sardegna, per la quale l'art. 51, comma 1, dello Statuto, inserito nel titolo VI rubricato «Rapporti fra lo Stato e la regione», analogamente a quanto previsto dall'art. 121, secondo comma, della Costituzione, stabilisce che «Il Consiglio regionale può presentare alle Camere voti e proposte di legge su materie che interessano la regione».

Ebbene, poiché l'art. 11, comma 2, della legge n. 86 consente anche alla Regione Sardegna di attivare il procedimento di differenziazione ex art. 116, terzo comma, della Costituzione, le norme indicate in rubrica hanno privato la ricorrente del potere di iniziativa legislativa riservata e garantita dall'art. 51, comma 1,

dello Statuto speciale, in palese violazione delle attribuzioni ad essa espressamente riservate.

2.4. In conclusione, il combinato disposto dei commi primo e sesto dell'art. 2, della legge n. 86 del 2024 e' incostituzionale, per violazione degli articoli 116, comma terzo, e 121, secondo comma, della Costituzione nonche' dell'art. 51, primo comma, dello Statuto speciale della Regione Sardegna, nella parte in cui riserva al Governo in luogo del Consiglio regionale il potere di iniziativa legislativa per la formazione delle leggi ex art. 116, comma 3, della Costituzione.

3. Illegittimita' costituzionale dell'art. 2, commi primo e quinto, della legge n. 86 del 2024 per violazione dell'art. 15 dello Statuto di autonomia della Regione Sardegna e dell'art. 117 quarto comma, della Costituzione.

3.1. Anche concedendo (e non ammettendo) che per Â«iniziativa della regione interessataÂ» ex art. 116, terzo comma, della Costituzione, debba intendersi un potere diverso rispetto all'iniziativa legislativa, tuttavia dall'art. 2, primo comma, della legge n. 86, si evincono almeno altri due vizi di costituzionalita',

laddove la norma dispone che l'atto di iniziativa debba adottarsi
«secondo le modalita' e le forme stabilite nell'ambito della propria
autonomia statutaria».

Analoga previsione e' disposta, al quinto comma, con riguardo
all'intesa, secondo cui «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».

Secondo tali norme, pertanto, ricadrebbe nell'autonomia
statutaria regionale il potere di definire organi, modalita' e forme
degli atti di iniziativa e di intesa previsti dall'art. 116, terzo
comma, della Costituzione.

Sennonche', va fatto presente che nessuna regione, tranne la
Lombardia (il cui Statuto, all'art. 14, terzo comma, lettera g),
riconduce alla competenza consiliare il potere di «deliberare in
merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato di
cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione»), ha individuato
tali organi, modalita' e forme. Per quel che concerne la Regione
Sardegna, nessuna indicazione e' contenuta nello Statuto speciale e
in leggi statutarie ex art. 15 dello Statuto (considerato anche che,

a tutt'oggi, e' vigente soltanto una legge statutaria parziale, riguardante la materia elettorale).

Pertanto, il primo nodo interpretativo da sciogliere e' se, con riguardo alla Sardegna, il riferimento all'«autonomia statutaria» di cui all'art. 2, primo comma, della legge n. 86 sia allo Statuto-legge costituzionale ovvero alla legge statutaria-legge regionale rinforzata: la soluzione a favore della seconda tipologia di atto normativo appare scontata, poiche' lo Statuto speciale, pur garantendo l'autonomia sarda ed essendo un «atto su l'autonomia», cio' nondimeno non e' «un atto di autonomia» in senso proprio, perche' approvato dal Parlamento e non dal Consiglio regionale.

Resta, allora, da valutare se il potere di deliberare su l'iniziativa e l'intesa ex art. 116, terzo comma, della Costituzione possa ricadere tra gli ambiti competenziali della legge statutaria.

Per l'art. 15 dello Statuto sardo la legge statutaria «determina la forma di Governo della regione e, specificatamente, le modalita' di elezione, sulla base dei principi di rappresentativita' e di stabilita', del Consiglio regionale, del presidente della regione e dei componenti della Giunta regionale, i rapporti tra gli organi

della regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della regione, i casi di ineleggibilit  e di incompatibilit  con le predette cariche, nonch  l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa del popolo sardo e la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo . Le materie di competenza sono, pertanto, la forma di Governo, l'ineleggibilit  e incompatibilit , l'iniziativa legislativa, il referendum. Per espressa previsione statutaria, quindi, non si tratta di una fonte a competenza generale.

In questo senso, l'analogia con gli statuti ordinari   forte. Per l'art. 123 della Costituzione  «ciascuna regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di Governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali ». Le materie di competenza statutaria sono, pertanto, la forma di Governo, i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, l'iniziativa legislativa, il referendum e le forme di pubblicazione delle leggi e

dei regolamenti regionali.

Per giurisprudenza costituzionale costante le leggi regionali rinforzate ex art. 123 della Costituzione sono atti a competenza delimitata (sent. n. 2 del 2004), ma i contenuti statutari ulteriori sono senz'altro ammissibili, sebbene non abbiano forza di Statuto bensì di legge regionale ordinaria (e talvolta solo una funzione «di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa», allorquando abbiano forma di «principi generali» o di «finalità principali» dell'attività regionale: sentt. n. 372, n. 378 e 379 del 2004).

Orbene, che il potere di deliberare l'iniziativa e l'intesa previsti dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione non ricada nell'orbita della competenza della legge statutaria della Sardegna (ma neanche degli Statuti delle regioni ordinarie), specialmente sotto la materia «forma di Governo», è fatto palese dal fatto che non attiene alla questione regionale «interna» dei rapporti tra Consiglio e presidente, bensì alla questione «esterna» di stabilire quale organo regionale debba dare il consenso alla modificazione statale del regime delle competenze legislative della regione.

Senonche', in base alla dottrina dei Â«contenuti ulterioriÂ», elaborata con riguardo agli statuti regionali ordinari ma estensibile pure alla legge statutaria di regione speciale (considerata la stretta analogia tra le due tipologie di fonte normativa), le norme legislative statutarie che individuassero l'organo cui affidare la deliberazione dell'iniziativa e dell'intesa, non sarebbero di per se' illegittime, ma soltanto degraderebbero al rango di norme legislative ordinarie. Cio' equivale ad asserire che la Regione Sardegna (al pari delle regioni ordinarie) ben potrebbe disciplinare l'oggetto in questione esercitando la sua potesta' legislativa ordinaria, e precisamente la competenza legislativa Â«residualeÂ» ai sensi dell'art. 117, quarto comma della Costituzione, a mente del quale Â«spetta alle regioni la potesta' legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello StatoÂ», in luogo della potesta' legislativa rinforzata ex art. 15 dello Statuto speciale. Esulando l'iniziativa e l'intesa di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione dall'autonomia statutaria, non c'e' alcuna ragione per cui la loro disciplina debba essere condizionata alla piu' gravosa approvazione di una legge rinforzata anziche' ordinaria.

3.2. E' evidente la ridondanza del vizio qui censurato sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione Sardegna.

Infatti, non ricadendo l'oggetto in questione tra le competenze statutarie o di legge statutaria, la sua disciplina non puo' essere condizionata all'approvazione di una legge rinforzata, il cui procedimento di formazione e quorum deliberativo sono senza dubbio piu' aggravati rispetto a quelli stabiliti per la formazione delle leggi regionali ordinarie.

3.3. Ne segue che i commi primo e quinto dell'art. 2 della legge n. 86 del 2024 sono incostituzionali, per violazione dell'art. 15 dello Statuto speciale e dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, nella parte in cui stabiliscono che gli atti di iniziativa e di intesa debbano assumersi «secondo le modalita' e le forme stabilite nell'ambito della [...] autonomia statutaria» anziche' secondo le modalita' e le forme stabilite dalla legge regionale ordinaria.

Cio' in quanto, non ricadendo l'oggetto in questione tra le competenze statutarie o di legge statutaria, la sua disciplina non puo' essere condizionata all'approvazione di una legge regionale

rinforzata, il cui procedimento di formazione e quorum deliberativo sono senza dubbio piu' aggravati rispetto a quelli stabiliti per la formazione delle leggi regionali ordinarie.

4. Illegittimita' costituzionale dell'art. 2, commi primo e quinto, della legge n. 86 del 2024 nella parte in cui, stabilendo che gli atti di iniziativa e di intesa debbano assumersi «secondo le modalita' e le forme stabilite nell'ambito della [...] autonomia statutaria», contempla la possibilita' che il legislatore statuario allochi in favore dell'esecutivo regionale la competenza ad adottare i suddetti atti per violazione dell'art. 27 dello Statuto di autonomia della Regione Sardegna.

4.1. Ulteriormente svolgendo le superiori argomentazioni, il rinvio all'autonomia statutaria operato dai commi primo e quinto dell'art. 2 della legge n. 86 del 2024 appare incostituzionale anche alla luce di altre considerazioni.

4.2. Si deve considerare che, in ogni caso, cosi' come per le regioni ordinarie non sono ammesse previsioni statutarie che si pongano in immediato contrasto con specifiche disposizioni costituzionali come, in particolare, quelle sui rapporti tra gli

organi regionali ex 121 della Costituzione, che, seppur qualificabili come una «eccezione» rispetto alla «regola» dell'autonomia, costituiscono un limite inderogabile per gli statuti regionali (cfr. sentenza n. 313 del 2003, punto 7.4. del considerato in diritto), allo stesso modo, la legge statutaria della Sardegna non può plasmare liberamente la forma di Governo regionale, poiché incontra taluni limiti invalicabili di contenuto che si traggono dalle disposizioni inderogabili dello Statuto speciale.

Cio' premesso, appare incontestabile che la legge statutaria, nel definire la forma di Governo, non possa spostare la funzione legislativa dall'assemblea elettiva al presidente elettivo. Così come l'art. 121 della Costituzione per gli Statuti delle regioni ordinarie, anche l'art. 27 dello Statuto della Regione Sardegna prevede che «il Consiglio regionale esercita le funzioni legislative e regolamentari attribuite alla regione». L'art. 27 St. Sardegna è disposizione inderogabile, proprio come l'art. 121, secondo comma, della Costituzione (cfr. sentenza n. 378 del 2004 e sentenza 361 del 2010). Ebbene, così come il Presidente e la Giunta regionale non possono esercitare le funzioni legislative consiliari, se ne deve

concludere a fortiori che neanche dovrebbero poter disporre dell'assetto di tali funzioni: una possibilita' che, al contrario, sarebbe ammessa dalla tesi secondo cui il presidente potrebbe essere l'organo che, in base allo Statuto, esprime l'intesa. Lo stesso organo monocratico cui e' precluso l'esercizio della funzione legislativa non puo' essere l'organo che esprime il consenso alla modificazione delle competenze legislative della regione, disponendo cosi' del regime di competenze che non puo' esercitare. Sarebbe indubbiamente un paradosso se l'esecutivo regionale, pur non potendo esercitare le funzioni legislative al posto dell'organo legislativo, potesse invece decidere al posto del Consiglio quali debbano essere le future competenze legislative consiliari.

In definitiva, poiche' non e' materia statutaria la distribuzione delle funzioni legislative tra Consiglio e presidente, a maggior ragione non puo' esserlo la distribuzione delle funzioni legislative tra Stato e regione.

E' evidente, allora, l'interesse della Regione Sardegna a promuovere la censura de qua, atteso che le attribuzioni e prerogative ad esse riconosciute dalla Costituzione e dallo Statuto

risulterebbero ingiustamente compromesse, condizionate e fortemente ostacolate dalla normativa qui contestata.

4.3. Quanto alla ridondanza, valgono le medesime considerazioni svolte nel motivo precedente al punto 3.2. e al quale, per il principio di sinteticita' degli atti, si rinvia.

4.4. Da quanto sopra, ne segue che l'art. 2, commi primo e quinto, della legge n. 86 del 2024 e' incostituzionale, per violazione dell'art. 27 dello Statuto speciale della Regione Sardegna, nella parte in cui, stabilendo che gli atti di iniziativa e di intesa debbano assumersi «secondo le modalita' e le forme stabilite nell'ambito della [...] autonomia statutaria», contempla la possibilita' che il legislatore statutario allochi in favore dell'esecutivo regionale la competenza ad adottare i suddetti atti.

5. Illegittimita' costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, legge 26 giugno 2024, n. 86, nella parte in cui prevede che prima dell'avvio del negoziato il Governo «informa» la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano dell'atto di iniziativa e non, piuttosto «acquisisce il parere» della «Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto

legislativo 28 agosto 1997, n. 281» (ovvero, in subordine, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano) per violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la regione ex articoli 5, 114 e 120 della Costituzione.

5.1. Secondo il primo comma dell'art. 2, legge n. 86 del 2024, l'atto di iniziativa del procedimento di approvazione delle intese tra Stato e regioni ex art. 116, terzo comma, della Costituzione, e' deliberato dalla regione, sentiti gli enti locali, secondo le modalita' e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria. L'atto e' trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie che, dopo aver acquisito la «valutazione» dei Ministeri competenti, «avvia il negoziato con la regione richiedente ai fini dell'approvazione dell'intesa di cui al presente articolo».

Aggiunge la parte finale del comma in esame che «prima dell'avvio del negoziato il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie da lui delegato informa le Camere e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le

regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano dell'atto di iniziativa».

5.2. Tale disposizione e' incostituzionale, per violazione del principio di leale collaborazione, nella parte in cui prevede che, prima dell'avvio del negoziato con la regione interessata, il Presidente del Consiglio dei ministri o, in alternativa, il Ministro per gli affari regionali, «informa» la Conferenza permanente per i rapporti Stato e regioni e non «acquisisce il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 28 (ovvero, in subordine, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano)».

5.3. Il vizio di costituzionalita' di tale previsione normativa si coglie a piene mani ove si consideri che, se gia' l'art. 116, terzo comma, della Costituzione, abbozza il procedimento per il conferimento alle regioni richiedenti maggiori ambiti di autonomia riducendolo a una negoziazione bilaterale tra Governo e singola regione interessata, la legge n. 86 aggrava ancor di piu' i punti di debolezza costituzionale del procedimento da seguire, introducendone

di nuovi. Infatti, l'art. 2 della legge – andando ben al di là' del costituzionalmente consentito – da un lato enfatizza ancor di più' il ruolo del Governo, il quale è configurato quale autentico dominus del procedimento di determinazione dei contenuti delle intese (decisivo ai fini della concreta perimetrazione delle ulteriori competenze da affidare alle «Regioni differenziate») e, dall'altro, relega le «altre» regioni al ruolo di mere spettatrici del procedimento nelle fasi fondamentali della perimetrazione dell'oggetto della negoziazione interessata e della determinazione del contenuto delle intese.

Basta esaminare il procedimento disciplinato all'art. 2 della legge per avvedersi della palese incostituzionalità della norma in epigrafe specificata. Il comma 2 dell'articolo in esame prevede che, a proprio assoluto arbitrio, «[...] 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». Di tale fondamentale decisione il Governo non deve dar conto a nessuno (anche

nel caso in cui manifesti la propria disponibilit  a negoziare il trasferimento massivo di tutte le materie indicate dall'art. 117, terzo comma, e quelle consentite del secondo, nessuna esclusa).

Lo schema di intesa preliminare, inoltre,   approvato ai sensi del comma 3 dal Consiglio dei ministri al quale partecipa  «[...] il Presidente della Giunta regionale interessata ». Solo successivamente all'approvazione governativa  «lo schema di intesa preliminare di cui al comma 3   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 ».

Ebbene, non   revocabile in dubbio che il riparto delle competenze tra Stato e regioni – anche nell'ipotesi della ammissibilit , nel rispetto del principio supremo dell'unit  della Repubblica ex art. 5 della Costituzione e della intangibilit  della forma di Stato ex art. 139 della Costituzione – non puo' che rispondere ad un disegno complessivo organico e, appunto, unitario. Le regioni non sono monadi leibniziane le cui competenze, senza porte e senza finestre, sono autosufficienti e indifferenti alle competenze

e alle attribuzioni degli altri enti autonomi, ne' possono esaurire la loro compiutezza in un dialogo chiuso con il Governo. Anche le competenze degli enti locali ne risentono in forza del principio di sussidiarieta' verticale ex art. 118 della Costituzione.

La Repubblica, per essere tale, non puo' essere mera sommatoria di enti intermedi, ciascuno dei quali titolare di competenze negoziate unilateralmente con il Governo e la maggioranza politica di turno, tenendo in non cale le esigenze complessive (melius, unitarie) del Paese e, quindi, anche le valutazioni provenienti dalle regioni Â«non differenziateÂ» e dagli enti locali.

In sostanza, per condurre, sin dalle sue primissime fasi, una negoziazione consapevole degli interessi complessivi in evidenza, nonche' delle problematiche emergenti dal complesso del sistema delle autonomie, a partire proprio dalle regioni, non e' certamente sufficiente dare una mera Â«informazioneÂ» alla Conferenza permanente (o a quella unificata), relegando le regioni ad un ruolo meramente passivo di spettatrici impotenti (e per di piu', paganti) dinanzi al procedimento messo in moto da una singola regione.

Il Governo - ammesso, ma non concesso, che pur nello schema

dell'art. 116 della Costituzione, terzo comma, della Costituzione debba essere quest'organo e non il Parlamento il «signore» della negoziazione – sin dalla fase dell'avvio della trattativa con la regione interessata deve necessariamente farsi carico delle esigenze unitarie di tutta la Repubblica. La legge, pertanto, avrebbe dovuto prevedere che, prima di avviare la negoziazione, il Governo debba acquisire il parere della Conferenza permanente Stato regioni e province autonome (ovvero della Conferenza integrata ex art. 8, decreto legislativo n. 281 del 1997) e non certo limitarsi a dare a quest'ultima una sterile e improduttiva informativa. Solo un parere preventivo della Conferenza, capace di far sintesi delle valutazioni generali del Governo, di tutte le regioni e del sistema complessivo delle autonomie, potrebbe dare al titolare del potere di negoziazione indicazioni utili per condurre la trattativa con la regione interessata sulla base di una visione – istituzionale e politica – complessiva di tutta la Repubblica e non meramente settoriale (recte, bilaterale) e atomistica, sia sul fronte istituzionale che, occorre dirlo senza infingimenti, politico.

Il trasferimento di competenze (quale che ne sia l'ampiezza)

anche ad una regione soltanto comporta la ridefinizione complessiva dell'organizzazione amministrativa del Paese.

La norma in parola, pertanto, viola platealmente il principio di leale collaborazione nella parte in cui prevede che prima dell'avvio del negoziato il Governo Â«informaÂ» la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano dell'atto di iniziativa e non, piuttosto acquisisce il Â«parereÂ» della conferenza unificata (o, in subordine, di quella permanente).

5.4. Sono sufficienti poche notazioni per evidenziare la ridondanza del vizio appena dedotto sulle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alla Regione Sardegna. Infatti, secondo pacifica giurisprudenza, codesta Ecc.ma Corte Â«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"Â» (sentenza n. 31 del 2006). In

armonia con tali indicazioni, 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)» (Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016).

Anche più di recente è stato confermato che «in presenza di un intreccio inestricabile di competenze, sia esclusive che concorrenti, nessuna delle quali assume carattere prevalente, fattispecie questa che esige – affinché l'intervento legislativo statale sia legittimo – l'impiego della leale collaborazione (ex plurimis, sentenza n. 35 del 2021)» (Corte costituzionale, sentenza n. 70 del 2023).

Neppure possono esserci dubbi che la necessità di assicurare la leale collaborazione tra gli enti si impone in un procedimento come quello in discussione che si conclude con l'approvazione di un atto

legislativo finale (la legge di ratifica a maggioranza assoluta ex art. 116, terzo comma, della Costituzione), dato l'inestricabile intreccio di competenze messo in discussione a seguito del trasferimento di intere «materie o ambiti di materie» ad una determinata regione: «la giurisprudenza di questa Corte afferma costantemente che il principio di leale collaborazione non si impone, di norma, al procedimento legislativo, salvo per il caso di legislazione delegata ove ricorra uno stretto intreccio fra materie e competenze (tra le tante, sentenze n. 169 del 2020, n. 44 del 2018, n. 237 e n. 192 del 2017, nonché n. 251 del 2016)» (Corte costituzionale sentenza n. 6 del 2023).

La Regione Sardegna, ovviamente, partecipa a pieno titolo alle Conferenze a norma del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e sono quelli gli unici luoghi istituzionali nei quali può rappresentare gli interessi e le attribuzioni alla cui cura è preposta a norma dell'art. 116, primo comma, della Costituzione e dello Statuto.

Aver negato la necessaria acquisizione del parere della Conferenza prima dell'avvio della negoziazione viola, pertanto, le

attribuzioni della regione ricorrente ed il principio di leale collaborazione posto a presidio delle stesse.

5.5. Pertanto, l'art. 2, commi 1 e 2, e' incostituzionale nella parte in cui prevede che prima dell'avvio del negoziato il Governo Â«informaÂ» la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano dell'atto di iniziativa e non, piuttosto Â«acquisisce il parere della conferenza unificataÂ» (o, in subordine, della Â«Conferenza permanenteÂ») per violazione del principio di leale collaborazione ex articoli 5, 114 e 120 della Costituzione.

6. Illegittimita' costituzionale dell'art. 2, comma 2, seconda parte, legge 26 giugno 2024, n. 86, nella parte in cui dispone che Â«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 iniziativaÂ», anziche' Â«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, previa intesa con la "Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281" [ovvero, in subordine, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano] stabilisce se limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa» per violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la regione nonché di unità della Repubblica ex art. 5, 114 e 120 della Costituzione.

6.1. Il comma 2, seconda parte, dell'art. 2, legge n. 86 del 2024, dispone 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, puo' limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di iniziativa».

In disparte il primo inciso della disposizione – nel quale si consente alle regioni interessate di chiedere il trasferimento di «piu' materie o ambiti di materie e le relative funzioni», la cui incostituzionalita' sara' contestata specificamente piu' avanti – la disposizione si appalesa illegittima anche nella parte in cui dispone che il Governo «puo' limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di iniziativa» al fine di tutelare l'unita' giuridica o economica del Paese, senza acquisire l'intesa della Conferenza unificata (o, in subordine, di quella permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano), per violazione del principio di leale collaborazione e di unita' della Repubblica ex articoli 5, 114 e 120 della Costituzione.

6.2. Ulteriormente declinando i vizi di legittimita' costituzionale dedotti al punto precedente, infatti, la norma oggetto di questa specifica censura si appalesa ancor piu' incostituzionale

di quella già esaminata. Se, infatti, il riparto delle competenze da attribuire alle regioni risponde ad una visione organica e unitaria della Repubblica, la scelta di «limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di iniziativa» non può essere frutto di una decisione solipsistica del Governo. Si tratta di una scelta fondamentale che, per espressa dichiarazione della medesima disposizione, è preordinata «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie» (art. 2, comma 2, secondo inciso, prima parte). Essa, pertanto, coinvolge, in tesi, intrecci di interessi che non riguardano soltanto (bilateralmente) il Governo e la regione interessata, bensì l'intero sistema delle autonomie: in una parola, la configurazione stessa della Repubblica. Pertanto, già la semplice delimitazione dell'oggetto della trattativa con la regione interessata («le "materie" o, addirittura, gli "ambiti di materie"» che, come ridetto, nulla esclude che possano concernere tutte quelle enunciate dall'art. 117, terzo comma, e alcune tra le più significative del secondo) costituisce un atto decisivo ai fini della realizzazione del

regionalismo differenziato e, quindi, della concreta rideterminazione dell'assetto autonomistico complessivo della Repubblica (appunto, relevantissimo Â«al fine di tutelare l'unita' giuridica o economica, nonche' di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarieÂ»). In quanto tale, proprio in ossequio al principio di unicita' della Repubblica ex art. 5 della Costituzione (della Repubblica, si badi, e non dello Stato), nonche' del derivato principio di leale cooperazione e dell'affermazione stentorea dell'art. 114 secondo la quale Â«La Repubblica e' costituita dai comuni, dalle province, dalle citta' metropolitane, dalle regioni e dallo StatoÂ», con tutte le conseguenze che, a cascata, ne derivano anche sugli enti locali, la perimetrazione delle materie oggetto di trattative e' una decisione (forse Â«la decisioneÂ») fondamentale dell'intero procedimento di differenziazione, in grado di condizionare ab origine tutto il percorso di definizione e successiva approvazione dell'intesa con la regione interessata, e quindi non puo' essere assunta senza aver preventivamente acquisito l'intesa con la Â«Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281Â» (ovvero, in subordine, con la Conferenza permanente per i rapporti

tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano), nella quale le singole regioni possono prospettare e portare a sintesi con compiutezza tutte le implicazioni sociali, finanziarie, amministrative, istituzionali delle varie comunit  regionali coinvolte nel procedimento in itinere.

A meno che non si voglia assumere che sia costituzionalmente consentito trasferire ad una o piu' regioni intere materie o ambiti di materie (fino a svuotare l'intero elenco dell'art. 117, terzo comma) senza alterare il quadro delle disponibilit  finanziarie generali del sistema delle autonomie e il relativo riparto tra le regioni Â«non differenziateÂ» o le modalit  di organizzazione ed esercizio delle residue funzioni amministrative centrali (per limitarci a due piu' evidenti esempi), non si puo' conseguentemente negare che il procedimento qui in esame incide sempre e necessariamente sull'intero assetto dei rapporti autonomistici, alterando lo status quo di fondamentali interessi di rilievo costituzionale di tutte le regioni e province autonome.

Il lamentato vulnus alle attribuzioni delle regioni non coinvolte nel sub-procedimento di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 86,

non e' superato dall'acquisizione del parere della Conferenza unificata, ex art. 8, decreto legislativo n. 281 del 1997 (previsto al comma 4), sullo schema di intesa preliminare gia' approvata dal Consiglio dei ministri e prima della sua trasmissione alla Camera per la definitiva approvazione. Infatti, oltre a trattarsi di un mero parere, come tale non vincolante, la Commissione unificata e' chiamata ad intervenire in una fase del procedimento nella quale le trattative con la regione interessata si sono ormai concluse senza che il Governo, ossia l'organo individuato dalla legge quale garante degli interessi di tutta la Repubblica (per espressa previsione legislativa, della «unita' giuridica o economica, nonche' di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie»), abbia sviluppato la necessaria interlocuzione con le altre regioni trovandone l'intesa ma, addirittura, senza averne neppure acquisito il parere nella sede propria della Conferenza.

L'unica soluzione costituzionalmente imposta dal principio di unita' della Repubblica, nonche' dal principio di leale collaborazione, pertanto, e' quella di un'addizione normativa consistente nella necessita' di una intesa preventiva tra il Governo

e la «Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» (ovvero, in subordine, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano) per individuare le materie oggetto di trattativa con la regione interessata.

6.3. La ridondanza sulle prerogative costituzionali della regione ricorrente del vizio di costituzionalità appena dedotto e' evidente, sicché, per esigenze di sintesi, si rinvia a quanto illustrato sul punto in occasione della precedente censura.

6.4. Concludendo, l'art. 2, comma 2, seconda parte, della legge n. 86 del 2024 e' incostituzionale, nella parte in cui dispone che «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», anziché «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, previa intesa con la "Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281" (ovvero, in subordine, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano) stabilisce se limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di iniziativa» per violazione del principio di leale collaborazione e di unita' della Repubblica ex articoli 5, 114 e 120 della Costituzione.

7. Illegittimita' costituzionale sotto un diverso profilo e in via graduata, dell'art. 2, comma 2, seconda parte, legge 26 giugno 2024, n. 86, nella parte in cui non prevede 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, previo parere della "Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281" (ovvero, in subordine, con la Conferenza

permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano) stabilisce se limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di iniziativa» per violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la regione nonché di unità della Repubblica ex articoli 5, 114 e 120 della Costituzione.

7.1. In via del tutto subordinata al mancato accoglimento della superiore censura, si deduce l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 2, comma 2, legge 26 giugno 2024, n. 86, nella parte in cui non prevede che «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, previo parere della "Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281" (ovvero, in subordine, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano) stabilisce se limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di

iniziativa» per violazione del principio di leale collaborazione e di unita' della Repubblica ex articoli 5 e 120 della Costituzione.

7.2. Valgono, per la presente censura, le censure svolte ai punti 5. e ss. Alle quali si rinvia in ossequio al principio di sinteticita' degli atti.

8. Illegittimita' costituzionale, dell'art. 2, comma 3, legge 26 giugno 2024, n. 86, nella parte in cui dispone che «lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e regione, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'art. 9, e' approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie», anziche' «lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e regione, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'art. 9, e' approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa con la "Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281" (ovvero, in subordine, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato,

le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano)» per violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la regione nonché di unità della Repubblica ex art. 5, 114 e 120 della Costituzione.

8.1. Il comma 3, dell'art. 2, della legge n. 86 del 2024 dispone che «lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e regione, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'art. 9, è approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata».

La disposizione è palesemente incostituzionale nella parte in cui non prevede, anche in questo caso, l'acquisizione di un'intesa con la «Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» (ovvero, in subordine, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano) prima della deliberazione del Consiglio dei ministri di approvazione dello schema preliminare

di intesa con la regione interessata.

8.2. Le ragioni per le quali e' costituzionalmente imposto che il processo di negoziazione delle intese veda un coinvolgimento pieno di tutte le regioni e degli enti locali mediante l'acquisizione di un'intesa, o quantomeno di un parere preventivo, in sede di Conferenza, sono state diffusamente illustrate sopra, a partire dal punto 5 del presente ricorso, sicche' non occorre ripetere adesso quanto gia' ampiamente dedotto. Qui vale solo osservare che nel disegno legislativo impugnato la voce delle regioni Â«non differenziandeÂ» e degli enti locali non e' prevista lungo tutta la fase della negoziazione e neppure in occasione della deliberazione delle intese preliminari ad opera del Consiglio dei Ministri. Cio' configura un'ulteriore gravissima lesione del principio di leale collaborazione, dal momento che la legge prevede la consumazione di una fondamentale e solenne fase del procedimento di differenziazione del sistema autonomistico - appunto, l'approvazione della intesa preliminare in Consiglio dei Ministri - senza aver potuto valutare nella sede propria della Conferenza unificata (ovvero, di quella permanente) e con le forme dovute dell'intesa il complesso degli

interessi generali del sistema autonomistico e regionale alterati dal procedimento de quo.

Nel disegno legislativo la voce delle regioni (diverse da quella promotrice della differenziazione) si puo' ascoltare soltanto dopo l'approvazione delle intese preliminari da parte del Consiglio dei ministri (art. 2, commi 4 e 5) ed ha il flebile suono di un mero parere non vincolante espresso dalla Conferenza unificata ex art. 8, decreto legislativo n. 281 del 1997, reso, peraltro, piu' a vantaggio delle Camere che del Governo.

Infatti, secondo il combinato dei commi 4 e 5 dell'art. 2, il parere della Conferenza unificata e' Â«valutatoÂ» dal Governo, ma cio' che rileva al fine delle decisioni da assumere sono soltanto gli indirizzi ricevuti dal Parlamento.

Infatti, il Governo non deve neppure dar conto del parere della Conferenza nel caso in cui intenda discostarsene, perche' secondo il comma 5 Â«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 [ossia, quelli formulati dal Parlamento, n. d.r.], riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata

motivazione della scelta effettuata». In sostanza, la legge esclude ogni significativo ed efficace intervento delle regioni in sede di Conferenza.

D'altronde, e' anche evidente che piu' l'intervento della Conferenza (scilicet, la voce delle «altre» regioni e degli enti locali) e' spostata in avanti lungo il processo di differenziazione, tanto piu' debole sara' sul piano istituzionale e politico l'efficacia del contributo che ne potra' derivare e la possibilita' di garantire le prerogative delle regioni «non differenziande» rappresentate nella Conferenza stessa. E' anche sintomatico che la legge, prevedendo la presenza del Presidente della Giunta regionale interessata in Consiglio dei ministri per l'approvazione dei passaggi fondamentali del procedimento (commi 4 e 6), mentre parallelamente esclude la necessita' di maturare una leale collaborazione con la Conferenza prima dell'approvazione delle intese preliminari, conferma il proprio incostituzionale disegno di confinare l'attuazione del processo ex art. 116, terzo comma, della Costituzione ad un affare (una negoziazione, appunto) tra il Governo e la regione interessata soltanto ad avere maggiori competenze, funzioni e relative risorse.

Esiste, pertanto, anche in questo caso, un interesse immediato, diretto e attuale della Regione Sardegna ad impugnare la disposizione de qua a tutela delle prerogative e attribuzioni ad essa costituzionalmente garantite ed esplicate nel relativo Statuto speciale.

8.3. La superiore censura non e' da considerare alternativa, ma piuttosto aggiuntiva a quella dedotta sopra al punto 5, perche' altro e' la necessita' che il Governo raggiunga un'intesa in sede di Conferenza prima di decidere se e come delimitare l'oggetto della trattativa con la regione interessata (art. 2, comma 2), ed altro e' la necessita', parimenti costituzionalmente imposta, di dover acquisire un'intesa con la Conferenza unificata (o, in subordine, con quella permanente) a valle della negoziazione sul testo preliminare dell'intesa da portare in Consiglio dei ministri per l'approvazione (art. 2, comma 3).

8.4. Pertanto, il comma 3, dell'art. 2, legge n. 86 del 2024 e' incostituzionale per violazione del principio di unita' della Repubblica e di leale collaborazione ex articoli 5, 114 e 120 della Costituzione nella parte in cui dispone che «lo schema di intesa

preliminare negoziato tra Stato e regione, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'art. 9, e' approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie», anziche' «lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e regione, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'art. 9, e' approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa con la «Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» (ovvero, in subordine, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano).

9. Illegittimita' costituzionale, sotto un diverso profilo e in via gradata, dell'art. 2, comma 3, legge 26 giugno 2024, n. 86, nella parte in cui non prevede che «lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e regione, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'art. 9, e' approvato dal Consiglio dei

ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previo parere della "Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281" (ovvero, in subordine, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano)» per violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la regione nonché di unità della Repubblica ex art. 5, 114 e 120 della Costituzione.

9.1. In via del tutto subordinata al mancato accoglimento della superiore censura, si deduce l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 2, comma 3, legge 26 giugno 2024, n. 86, nella parte in cui non prevede che «lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e regione, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'art. 9, è approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previo parere della «Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» (ovvero, in subordine, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province

autonome di Trento e di Bolzano).

9.2. Anche in questo caso, e come si avra' modo di piu' ampiamente illustrare nel prosieguo del giudizio, valgono le considerazioni svolte nei precedenti motivi di impugnazione ai quali si rinvia in ossequio al principio di sinteticita' degli atti.

10. Illegittimita' costituzionale dell'art. 2, comma 8, legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la regione ex art. 5, 114 e 120 della Costituzione.

10.1. L'art. 2, ottavo comma, della legge n. 86 prevede 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».

Occorre ritenere che, in ossequio alla riserva parlamentare dell'esercizio della funzione legislativa ex art. 70 della Costituzione, si debba riconoscere alle Camere il potere di emendare i contenuti del disegno di legge governativo (scilicet, si debba riconoscere alle Camere il potere di emendare i contenuti delle intese). A tale approdo si giunge in virtu' dell'imperativo che

impone di dare, nella misura del possibile, un'interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni legislative in esame e, quindi, supporre che le prerogative costituzionali del legislatore parlamentare non siano intaccate o ridotte per effetto di una legge ordinaria.

10.2. Ebbene, nella misura in cui l'art. 2, ottavo comma, contiene in nuce la possibilita' di uno scostamento tra testo legislativo e contenuto dell'intesa, appare fondato il dubbio che la disposizione in oggetto non sia costituzionalmente compatibile con l'art. 116, terzo comma, della Costituzione, il quale, a garanzia degli enti regionali richiedenti, esclude la determinazione statale unilaterale delle forme e condizioni particolari di autonomia che possono introdursi con legge statale rinforzata.

Tale considerazione genera due diverse lesioni costituzionali.

10.2.1. La prima consiste in cio', che l'art. 2, ottavo comma, della legge e' incostituzionale per violazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione nella parte in cui non e' prevista l'acquisizione di una nuova intesa con la regione interessata (che, a norma dell'art. 11, comma 2, della legge, potrebbe essere la stessa

Regione Sardegna) nel caso in cui la deliberazione parlamentare emendi il disegno di legge, consente alla decisione parlamentare di definire unilateralmente le forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

10.2.2. La seconda, nel caso in cui il procedimento riguardi una regione diversa dalla Sardegna, perché l'art. 2, ottavo comma, non prevede l'acquisizione di un'intesa con la Conferenza unificata (o, in subordine, con la conferenza permanente), sugli emendamenti parlamentari al disegno di legge governativo di approvazione delle intese, per violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni ex articoli 5, 114 e 120 della Costituzione (in merito alla necessità di trovare un'intesa in sede di Conferenza permanente si rinvia, tra le tante, a Corte costituzionale, sentt. n. 169 del 2020, n. 44 del 2018, n. 237 e n. 192 del 2017, nonché n. 251 del 2016).

10.3. Evidente la ridondanza del doppio vizio qui censurato sulle competenze della Regione Sardegna. In riferimento alla violazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, perché, nel caso in cui sia la regione ricorrente ad attivare il percorso di

differenziazione, il Parlamento potrebbe modificare unilateralmente i contenuti dell'intesa precedentemente convenuta; in riferimento al principio di leale collaborazione, perche' le prerogative della Regione Sardegna sarebbero menomate dal momento che, nel caso in cui la «differenziazione» sia richiesta da una regione diversa, non e' dato luogo di ricercare un'intesa sugli emendamenti parlamentari ai contenuti delle intese con la Conferenza unificata (o, in subordine, con la Commissione permanente), nella quale sono rappresentate le istanze regionali.

10.4. In conclusione, l'art. 2, comma 8, legge 26 giugno 2024, n. 86, e' incostituzionale per:

i) violazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, nonche' del principio di leale collaborazione ex articoli 5, 114 e 120 della Costituzione, nella parte in cui non e' prevista l'acquisizione di una nuova intesa con la regione interessata in caso di emendamenti parlamentari sul disegno di legge governativo;

ii) del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la regione ex art. 5, 114 e 120 della Costituzione perche' non e' prevista una nuova intesa con Conferenza permanente per i rapporti

tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano

in caso di emendamenti parlamentari sul disegno di legge governativo.

11. Illegittimità costituzionale, degli articoli 1, comma 2; art. 2,

commi 1 e 2; art. 3, commi 3 e 4; art. 4, commi 1 e 2, della legge n.

86 del 2024 nella parte in cui consentono di trasferire «una o più

materie o ambiti di materie» e non soltanto «ulteriori forme e

condizioni particolari di autonomia, fornite di un adeguato titolo

giustificativo» tra quelle indicate dall'art. 116, terzo comma, della

Costituzione per violazione e contrasto con gli articoli 2, 3 (con il

correlato principio di ragionevolezza), 5, 114, 116, primo e terzo

comma, 119, sesto comma, 138 e 139 della Costituzione nonché con lo

Statuto speciale per la Regione Sardegna, approvato con legge

costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni e

integrazioni, per intero e avuto specifico riguardo all'art. 54.

11.1. Le disposizioni indicate in epigrafe si basano su una

lettura dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione che

sovrainterpreta la formula «ulteriori forme e condizioni particolari

di autonomia, concernenti le materie di cui...», la quale invero non

dispone certo che in capo alla competenza legislativa delle regioni

interessate, senza che neppure sia valutata la sussistenza di un adeguato titolo giustificativo, siano trasferibili intere materie in luogo di funzioni particolari Â«concernenti le materieÂ». In altre parole, e' come se la legge n. 86 contemplasse la possibilita' di convertire il regime delle competenze concorrenti facendole diventare per talune regioni materie di competenza regionale piena.

Infatti, altro e' il trasferimento alle regioni interessate di Â«ulteriori forme e condizioni di autonomiaÂ», incidenti su parti di materie gia' di ordinaria competenza ripartita (o, addirittura, di alcune, pur qualificanti, materie di competenza statale), e ben altra cosa, invece, e' consentire il trasferimento di interi comparti materiali (Â«ambitiÂ» competenziali, per usare il lessico della legge). Gia' dal punto di vista testuale la norma fa chiaramente riferimento a trasferimenti puntuali e limitati di competenze - Â«concernentiÂ» le materie - sulle Â«formeÂ» e le Â«condizioniÂ» di autonomia; non, dunque, di intere materie o, addirittura, di Â«ambiti di materieÂ», senza alcun limite se non quello della Â«forza politicaÂ» (o, forse sarebbe meglio dire, dell'Â«intesa politicaÂ» tra la regione interessata e la maggioranza politica di turno). E proprio perche' si tratta di forme

e condizioni di autonomia Â«particolariÂ» e Â«concernentiÂ» le materie indicate nell'art. 116, comma 3, della Costituzione, la norma presuppone logicamente che le richieste siano sorrette da una adeguata motivazione in grado di documentare i benefici e i costi dell'eventuale trasferimento di funzioni. Diversamente, l'interpretazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione compiuta dalle disposizioni impugnate stravolge la forma di Stato e demolisce sin dalle fondamenta il modello di regionalismo binario - regioni ordinarie - regioni speciali - caratteristico della Repubblica.

Ma, oltre al dato testuale, anche il criterio interpretativo sistematico, il canone della ragionevolezza e il principio solidaristico portano a ritenere costituzionalmente possibile il trasferimento di Â«ulteriori forme e ambiti di autonomiaÂ» solo in termini puntuali, limitati e giustificati, pena il superamento della forma di Stato repubblicana voluta dai Costituenti, che si tradurrebbe in una forma di rapporti tra Stato e regioni volta non ad attenuare, bensì ad aggravare gli atavici divari territoriali esistenti nel Paese sotto l'aspetto economico e sociale.

11.2. Pertanto, sposando l'opzione interpretativa Â«massimalistaÂ»

dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – così come fa la legge consentendo il trasferimento di «una o più materie e ambiti di materie» senza bisogno di alcun titolo giustificativo – le disposizioni della legge n. 86 indicate in epigrafe sarebbero incostituzionali per violazione dei seguenti parametri costituzionali:

i) art. 116, terzo comma, della Costituzione, che consente soltanto l'attribuzione, giustificata, di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» «concernenti» le materie indicate dal terzo comma e su alcune limitate del secondo comma della Costituzione e non di «una o più materie o ambiti di materie»;

ii) articoli 2, 5, 114 e 139 della Costituzione, perché le norme impugnate sono volte a stravolgere la forma repubblicana, quale Stato unitario funzionale a valorizzare le autonomie territoriali, nel rispetto del principio solidaristico;

iii) articoli 2, e 3 della Costituzione perché, come si illustrerà più ampiamente infra, le norme in esame determinano una forte competitività tra le regioni per l'acquisizione del maggior numero di competenze e funzioni, con le relative risorse finanziarie,

umane e organizzative, in disprezzo al principio solidaristico e in forme del tutto irragionevoli e ostative alla realizzazione del principio di eguaglianza sostanziale ed effettiva tra i cittadini;

iv) art. 119, sesto comma, della Costituzione, perche' non tengono in alcun modo conto delle peculiarita' della condizione di insularita' della Sardegna e non solo non attuano le misure necessarie per rimuovere gli svantaggi derivanti dalla oggettiva conformazione geografica della regione ricorrente, ma avviano un processo competitivo privo di contromisure, volto ad aggravarne i divari gia' oggi patiti;

v) articoli 116, primo comma, e 138 della Costituzione, nonche' dello Statuto speciale per la Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni e integrazioni, per intero e avuto specifico riguardo all'art. 54, perche' consentono alle regioni ordinarie (tali, e non speciali, per scelta del costituente) di ottenere maggiori competenze e risorse rispetto alle regioni speciali violando la riserva di legge costituzionale che garantisce alla Sardegna, insieme alle altre quattro regioni speciali di disporre di «forme e condizioni di

autonomia» secondo i rispettivi statuti adottati con legge costituzionale.

11.3. Anche in questo caso e' evidente la lesione diretta delle attribuzioni regionali della Sardegna (si pensi alla violazione dell'art. 54 dello Statuto e dell'art. 116, primo comma, della Costituzione).

E' chiara anche la ridondanza sulle attribuzioni della regione ricorrente degli ulteriori vizi di costituzionalita' delle norme qui impugnate. Infatti, l'opzione «massimalista» effettuata dal legislatore, di consentire l'attribuzione alle regioni interessate, senza alcun titolo giustificativo, di «una o piu' materie o ambiti di materie», interferisce con l'esercizio di tutte le funzioni costituzionalmente attribuite alla Regione Sardegna, la quale dovra' operare in un contesto ordinamentale non piu' solidaristico tra regioni e Stato, ma altamente competitivo, con minori risorse disponibili dalla fiscalita' generale e con apparati statali fortemente ridimensionati – sia nella struttura che nelle competenze di coordinamento e perequazione – a seguito della frammentazione competenziale tra tutte le regioni.

In particolare, la regione autonoma della Sardegna ha interesse affinché' siano rimossi i suddetti profili di incostituzionalità' in quanto si pongono in palese contrasto con le attribuzioni ad essa riconosciute dallo Statuto e dalla Costituzione. La devoluzione, senza titolo giustificativo, di interi plessi materiali a favore di alcuni enti regionali, con la relativa dotazione di risorse strumentali, finanziarie e umane, peraltro in condizioni di dichiarata invarianza finanziaria, finirà' con il depauperare le competenze statali su quelle stesse materie, poiché' non saranno più' realizzabili le attuali economie di scala, con la conseguenza che le regioni non differenziate dovranno sopperire con mezzi e risorse proprie all'impossibilità' dello Stato di erogare servizi e svolgere funzioni con gli odierni livelli di efficienza.

E' evidente, pertanto, la «ridondanza» dei vizi qui censurati, poiché' la disciplina in esame, in contrasto con i richiamati parametri e principi costituzionali e statutari, incide negativamente sull'esercizio delle competenze regionali.

11.4. L'unica soluzione costituzionalmente compatibile di attuazione del regionalismo differenziato e' di consentire soltanto

il puntuale e giustificato trasferimento di «ulteriori forme e condizioni di autonomia» tra quelle indicate dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, ma non di intere «materie» o, ancor meno di «ambiti di materie» senza alcuna necessita' di valutare la sussistenza di un titolo giustificativo.

Pertanto, gli articoli 1, comma 2, art. 2, commi 1 e 2, art. 3 commi 3 e 4, art. 4, commi 1 e 2, della legge n. 86 del 2024 sono incostituzionali nella parte in cui consentono di trasferire alle regioni interessate «una o piu' materie o ambiti di materie» e non soltanto «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, fornite di un adeguato titolo giustificativo» tra quelle indicate dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione per violazione e contrasto con gli articoli 2, 3 (con il correlato principio di ragionevolezza), 5, 114, 116, primo e terzo comma, 119, sesto comma, 138 e 139 della Costituzione nonche' con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 e l'art. 54 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.

12. Illegittimita' costituzionale dell'art. 3, commi 1, 7 e 9, legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione degli articoli 23, 77, primo

comma e 76 della Costituzione, 117, secondo comma, lettera m), art.

74, 87, quinto comma, art. 75, art. 127 della Costituzione e del principio di leale collaborazione ex articoli 5, 114 e 120 della Costituzione.

12.1. Com'è ben noto, l'art. 117, comma 2, lettera m), assegna alla competenza esclusiva statale la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

L'art. 3 della legge, intitolato «delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione», dispone che «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 è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197».

Così configurato, il reale oggetto della delega non è la determinazione dei LEP, in attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), ma un altro, e per giunta è assente l'indicazione dei veri principi e criteri direttivi ai quali il Governo si dovrà attenere nell'esercizio della delega.

12.2. Come espressamente indicato dal comma 1 dell'art. 3 della legge n. 86, i criteri e principi direttivi delle delega ai quali si dovrebbe attenere il Governo nella determinazione dei LEP sono individuati mediante rinvio all'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197. Questi, invero istituiscono organi e disciplinano le procedure per la individuazione dei LEP, ma nulla dispongono in ordine al contenuto e ai criteri di selezione, determinazione e misurazione dei livelli essenziali delle prestazioni in parola.

In particolare, i commi da 791 a 801-bis prevedono:

che sia istituita una Cabina di regia con i Ministeri competenti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con il compito di operare una ricognizione delle norme e funzioni statali nelle materie di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione, della

spesa storica statale nelle materie suddette, delle materie oggetto di LEP, avvalendosi delle «ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard» (commi 792 e 793);

che alla Cabina di regia sia demandato il compito di determinare «i LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard», con l'ausilio della società Soluzioni per il sistema economico – SOSE S.p.a., in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle regioni (comma 793);

che sempre alla Cabina di regia sia demandato il compito di predisporre uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e previa deliberazione del Consiglio dei ministri (commi 795 e 796);

che in caso di mancato rispetto dei termini previsti sia nominato un commissario e che sia istituita una segreteria tecnica a supporto della Cabina di regia e, eventualmente, del commissario

suddetto.

I commi rimanenti si occupano della dotazione organica della suddetta segreteria e degli stanziamenti finanziari necessari per il suo funzionamento (commi da 797 a 801).

Come appare evidente, quelli cui si fa rinvio non sono veri principi e criteri direttivi di delega legislativa, ma disposizioni di immediata applicazione e di ordine procedurale, senza alcuna previsione di ordine sostanziale diretta a vincolare il legislatore delegato nel contenuto. Come potrebbero annoverarsi, infatti, tra i principi e criteri direttivi le previsioni che istituiscono la Cabina di regia, la segreteria tecnica, il Commissario, etc., e che ne definiscono funzioni, dotazioni organiche e risorse? Lo stesso si dica, a fortiori, delle disposizioni che disciplinano la produzione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cui infine è demandata la determinazione dei LEP che, non si dimentichi, è coperta da riserva di legge ex art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

In altre parole, nei commi da 791 a 801-bis si disciplina il complesso procedimento che mette capo all'adozione di decreti del

Presidente del Consiglio dei ministri quale fonte abilitata dal legislatore alla determinazione dei LEP e, pertanto, non possono certo fungere da principi e criteri direttivi finalizzati a orientare l'attività legislativa delegata.

Va peraltro rimarcato che i commi da 791 a 801-bis sono richiamati nella loro interezza dall'art. 3, primo comma, della legge n. 86 e non già ritenuti applicabili solo «ove possibile». In particolare, in nessuna disposizione della legge in esame si dispone l'abrogazione espressa dei commi 795 e 796 della legge n. 197 del 2022 relativi alla produzione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri finalizzati a determinare i LEP con i conseguenti costi e fabbisogni standard, né può indicarsi alcun'altra disposizione da cui si evinca la loro abrogazione tacita per incompatibilità puntuale.

Quanto appena osservato fonda l'ipotesi che la concreta determinazione dei LEP non sia demandata ai decreti delegati bensì, ancora una volta, a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, cioè ad atti normativi di rango secondario, non consentiti dalla richiamata riserva di legge contenuta nell'art. 117, secondo

comma, lettera m).

Cio' e' del resto confermato indirettamente da altre disposizioni, per cosi' dire, Â«collateraliÂ».

In primo luogo, viene in rilievo l'art. 3, settimo comma, il quale affida l'aggiornamento periodico dei LEP al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

In secondo luogo, merita osservare che in base all'art. 3, ottavo comma, anche Â«i costi e fabbisogni standard sono determinati e aggiornati con cadenza almeno triennale con uno o piu' decreti del Presidente del Consiglio dei ministriÂ».

In terzo luogo, va evidenziato che il comma nono del medesimo art. 3 prevede che Â«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. 197Â», con cio' ribadendo la perdurante vigenza della disciplina della legge n. 197 del 2022 in ordine alla determinazione dei LEP: disciplina che non soltanto troverebbe applicazione in assenza di decreti delegati (con cio' ulteriormente confermando che tale disciplina e' formata da

disposizioni di immediata applicazione, per cio' stesso inadatte a fungere da principi e criteri direttivi), ma che, a ben vedere, avrebbe applicazione comunque, anche in caso di adozione degli atti governativi con valore di legge.

Occorre chiedersi, allora, a che serva la produzione dei decreti delegati, e cioe' quale sia la loro vera funzione e oggetto nel quadro della delega in esame, posto che l'oggetto autentico dei decreti legislativi non e' la definizione dei LEP, poiche' questi - come si e' detto - non saranno oggetto di determinazione da parte della normazione contenuta nei decreti delegati, dovendo infatti essere determinati (e aggiornati: art. 3, settimo comma) da decreti del Presidente del Consiglio dei ministri? Ne discende che il vero oggetto della delega legislativa e' quanto si evince dal comma quarto dell'art. 3, laddove si dispone che i decreti delegati dovranno soltanto normare «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, nonche' la congruita' tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione»: monitoraggio che, sulla base dei

criteri indicati dai decreti delegati, sarà poi svolto da un'apposita Commissione paritetica.

12.3. L'assenza di principi e criteri direttivi, e il fatto che l'oggetto della delega sia altro che non la determinazione dei LEP, dà luogo ai seguenti vizi di costituzionalità, tutti ridondanti sulle attribuzioni della regione ricorrente e sulle garanzie poste dalla Costituzione a presidio dell'autonomia regionale.

12.3.1. Il primo è la violazione degli articoli 77, primo comma, e 76 della Costituzione nella parte in cui stabilisce che «l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi».

Orbene, se si considera che il decreto legislativo in parola ha un contenuto costituzionalmente obbligatorio e vincolato (la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»), appare con evidenza che l'assenza di criteri e principi direttivi contenutistici non consente alla regione di partecipare al procedimento di determinazione dei LEP.

La legge, inoltre, prevede (art. 3, comma 2) che «i decreti

legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» e non previa intesa. E' da notare che gia' l'art. 1, comma 796, della legge n. 197 del 2022 prevede l'acquisizione dell'intesa con la Conferenza unificata, sicche' non si capiscono le ragioni per le quali qui sia previsto un semplice parere, pur trattandosi di materia del massimo interesse per le regioni, che dovrebbero esprimersi nella sede e nella forma proprie dell'intesa raggiunta in sede di conferenza.

Infatti, proprio in tema di delega legislativa, codesta Ecc.ma Corte ha stabilito (sentenza n. 251 del 2016) la necessita' di fare ricorso all'intesa con la Conferenza unificata quando si tratta di materie - come sicuramente e' quella della determinazione dei LEP - «a fronte di un quadro normativo complesso e diversificato, composto da numerose disposizioni speciali che si intrecciano con la disciplina di carattere generale». Evidente, pertanto, la lesione delle prerogative della regione ricorrente, perche' questa, in

carenza di criteri e principi direttivi per esercitare la delega legislativa finalizzata alla concreta determinazione dei LEP, non puo' intervenire in sede di Conferenza permanente (o Conferenza unificata) al fine di trovare la necessaria intesa imposta dal rispetto del principio di leale collaborazione.

12.3.2. Il secondo, strettamente connesso al precedente, e' la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, laddove stabilisce che spetta 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», nonche' del principio di legalita' ex art. 23 della Costituzione. Difatti, poiche' e' la normazione contenuta in decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a dover determinare e aggiornare (cioe', a rideterminare) in concreto i LEP e non quella contenuta nei decreti delegati, il cui oggetto vero risulta essere un altro, e poiche' nella legge n. 197 del 2022 e nella legge n. 86 del 2024 non e' prevista nessuna norma legislativa sostanziale diretta a orientare nel contenuto i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di determinazione dei LEP, ne deriva la

violazione della riserva di legge posta dal suddetto art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

12.4. Quanto alla ridondanza, la violazione di tale riserva di legge (perpetrata anche tramite la previsione di un decreto legislativo emanato in sostanziale carenza di principi e criteri direttivi di ordine contenutistico) e' foriera di gravissime conseguenze, perche' incide sulla determinazione del contenuto fondamentale di materie (quelle indicate dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione), di sicura competenza della Regione Sardegna con conseguente menomazione e compromissione delle attribuzioni e prerogative ad essa espressamente riconosciute dalla Costituzione e dallo Statuto speciale.

Inoltre, l'assenza di un atto dotato di forza di legge per la determinazione dei LEP impedisce alla regione ricorrente di partecipare efficacemente al procedimento di determinazione dei LEP (come dedotto al punto precedente), e di avvalersi degli istituti previsti dalla Costituzione a tutela degli interessi e dei valori costituzionali della comunita' regionale alla cui cura e' preposta.

Infatti, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e'

un atto sottratto al sindacato delle piu' alte istituzioni garantiste: non e' soggetto al controllo del Capo dello Stato in sede di emanazione ex articoli 74 e 87, quinto comma, della Costituzione; non e' soggetto al sindacato di codesta Ecc.ma Corte ex art. 127 della Costituzione, perche' atto estraneo alla previsione dell'art. 134 della Costituzione e privo di valore di legge; infine, non puo' neppure essere fatto oggetto di referendum abrogativo ex art. 75 della Costituzione.

Bisogna tenere presente al riguardo che la definizione dei LEP e dei connessi costi e fabbisogni standard e' il presupposto del trasferimento delle funzioni dallo Stato alle regioni interessate, sicche' la loro determinazione in forme diverse da quelle costituzionalmente prescritte vizia, a cascata, la misurazione dei costi e fabbisogni standard associati ai «livelli essenziali delle prestazioni», nonche' la definizione delle funzioni e delle risorse da attribuire alle regioni.

Pertanto, vale quanto segue:

i) il controllo del Capo dello Stato in sede di promulgazione delle leggi e di emanazione dei decreti legislativi ex articoli 74 e

87, quinto comma, della Costituzione, costituisce una fondamentale garanzia di legalità costituzionale a tutela anche dell'autonomia della regione ricorrente. Si pensi, a tacer degli altri profili formali e sostanziali che pure possono esser fatti valere in sede di rinvio o di mancata emanazione, all'attenta verifica in ordine all'adeguatezza della copertura finanziaria dei contenuti dell'atto che il Presidente della Repubblica esercita, profilo a dir poco decisivo in materia di determinazione dei «livelli essenziali» delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da assicurare, senza divari territoriali, a tutti.

Il Capo dello Stato agisce sempre quale garante dell'Unità della Repubblica e, quindi, anche a tutela delle prerogative e degli interessi costituzionalmente assegnati alle regioni. Aver sottratto l'atto di concreta determinazione dei LEP al sindacato del Presidente della Repubblica priva la regione ricorrente di un insostituibile presidio di garanzia e, quindi, crea un vulnus immediatamente ridondante sulle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite;

ii) la violazione dell'art. 127, secondo comma, della Costituzione e', altresì, evidente, perché la violazione della

riserva di legge ex art. 117 della Costituzione impedisce alla Regione Sardegna di impugnare dinanzi a codesta Ecc.ma Corte costituzionale il provvedimento con il quale vengono, in concreto, determinati i LEP qualora lesivi degli interessi e delle prerogative regionali.

Infatti, se il decreto legislativo e' atto con forza di legge (soggetto all'emanazione e al controllo del Capo dello Stato e, su ricorso della regione, della Corte costituzionale), lo stesso non puo' dirsi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale e', invece, impugnabile dinanzi agli organi di giustizia amministrativa (e solo nell'ipotesi che ne ricorrano le condizioni, che, pero', astrattamente non sono ravvisabili, nella forma del conflitto di attribuzioni tra enti).

Palese, quindi, la lesione delle prerogative costituzionalmente attribuite alla Regione Sardegna alla quale viene precluso il ricorso alla forma piu' garantista ed elevata di tutela costituzionale delle proprie attribuzioni;

iii) l'uso del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in luogo di un atto con forza di legge, per la concreta

determinazione dei LEP, non consente neppure alla regione ricorrente di attivare, per quanto di propria competenza, il procedimento referendario a norma dell'art. 75 della Costituzione, così facendo venir meno un'ulteriore ed essenziale istanza democratica di garanzia delle proprie attribuzioni costituzionali;

iv) la previsione di un mero «parere» e non di una piena «intesa» della Conferenza unificata di cui all'art. 8, legge n. 281 del 1997, sullo schema di decreto legislativo predisposto dal Governo lede il principio di leale collaborazione ex articoli 5, 114 e 120 della Costituzione.

v) dello stesso vizio è affetto il comma ottavo dell'art. 3 perché anch'esso, in sede di aggiornamento dei LEP, prevede un mero parere e non un'intesa con la Conferenza unificata.

In tutti i casi sopra richiamati, quindi, il vizio di costituzionalità ridonda in lesione delle competenze regionali. Poiché l'assenza dei principi e criteri direttivi vizia il procedimento di formazione dei decreti delegati diretti a definire le «procedure e le modalità operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna regione dell'erogazione dei LEP» e aggira la

riserva di legge imposta dall'art. 117, secondo comma., lettera m), della Costituzione, ne risulta conseguentemente viziata tale disciplina e, quale corollario, pure le attività di monitoraggio aventi a oggetto l'erogazione dei LEP da parte delle amministrazioni regionali e locali e la disposizione transitoria inserita al comma nono del medesimo art. 3.

12.5. In conclusione, l'art. 3, primo comma, della legge n. 86 del 2024 è incostituzionale per:

violazione dell'art. 76 della Costituzione e del principio di leale collaborazione ex articoli 5, 114 e 120 della Costituzione, nella parte in cui, non determinando – o determinando in maniera palesemente insufficiente – i principi e criteri direttivi della delega legislativa, impedisce alla regione ricorrente di intervenire nel procedimento di concreta determinazione dei LEP mediante intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (ovvero, di Conferenza unificata);

violazione della riserva di legge statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), e del principio di legalità ex art.

23 della Costituzione per la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»;

conseguentemente, degli articoli 74 e 87, quinto comma, della Costituzione, nella parte in cui, sottraendo l'atto concretamente determinativo dei LEP (il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) al controllo presidenziale, priva la regione ricorrente della garanzia offerta dal Capo dello Stato, garante dell'Unità della Repubblica, sulla legittimità dell'atto;

dell'art. 127, secondo comma, della Costituzione nella parte in cui impedisce alla regione di tutelare le proprie attribuzioni mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale;

dell'art. 75 della Costituzione, perché impedisce alla regione ricorrente di attivare, per quanto di propria competenza, le procedure referendarie ex art. 75 della Costituzione avverso l'atto concretamente determinativo dei LEP.

12.6. Sotto gli identici vizi di legittimità costituzionale cadono:

i) l'art. 3, settimo comma, della legge n. 86 del 2024, nella

parte in cui, violando la riserva di legge, affida al decreto del
Presidente del Consiglio dei ministri l'aggiornamento dei LEP;

l'art. 3, nono comma, della legge n. 86 del 2024, nella parte
in cui consente che «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.

13. Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge
n. 86 del 2024, per violazione dell'art. 56 dello Statuto speciale
per la Sardegna.

13.1. In base all'art. 56 dello Statuto sardo, a mente del quale
«una Commissione paritetica di quattro membri, nominati dal Governo
della Repubblica e dall'Alto commissario per la Sardegna sentita la
Consulta regionale, proporrà le norme relative al passaggio degli
uffici e del personale dallo Stato alla regione, nonché le norme di
attuazione del presente Statuto. Tali norme saranno sottoposte al
parere della Consulta o del Consiglio regionale e saranno emanate con
decreto legislativo», il trasferimento delle funzioni e delle risorse
strumentali, finanziarie e umane vertenti sulle materie statutarie

deve avvenire per il tramite del procedimento, dell'organo e dell'atto previsti dall'art. 56 dello Statuto sardo.

Cio' premesso, appare evidentemente incompatibile con il dettato statutario l'art. 5, comma primo, della legge n. 86 del 2024, poiche' dispone che «l'intesa di cui all'art. 2 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, 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. Fanno parte della Commissione, per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI)

e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI). In tutti casi in cui si debba procedere alla determinazione delle risorse umane, la Commissione paritetica sente i rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Ai componenti della Commissione paritetica non spettano compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati. Al funzionamento della Commissione paritetica si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente».

E' una disciplina che diverge praticamente in tutto dall'art. 56 St. Sardegna (dalla scansione procedimentale alla previsione dell'organo competente e all'atto, come si dirà), ma che, in forza dell'art. 11, comma secondo, dovrebbe trovare applicazione anche nei confronti delle regioni speciali, e quindi anche nei confronti della Sardegna. E dal tenore letterale della sua formulazione si evince che debba valere per ogni funzione e risorsa da trasferire nelle materie indicate dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, e cioè nelle «materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e (nelle) materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l),

limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)»», a prescindere dalla circostanza che coincidano in tutto o in parte con le materie che lo Statuto sardo assegna alla competenza legislativa e amministrativa della Sardegna.

13.2. Sennonche', le ipotesi di sovrapposizione tra le materie indicate dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione e quelle che lo Statuto sardo assegna alla competenza legislativa e amministrativa della Sardegna non sono certo poche o di poco rilievo.

Infatti, la regione ricorrente gode:

ai sensi dell'art. 3, lettera f), di una competenza piena in materia di «edilizia e urbanistica», la quale, per come integrata e specificata dal decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), assorbe pure i profili della tutela paesistico-ambientale (in tal senso, ex multis, la sentenza n. 51 del 2006), sovrapponendosi alla materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» e «governo del territorio»;

ai sensi dell'art. 4, lettera i), di una potestà legislativa concorrente in materia di «igiene e sanità pubblica», che si

sovrappone alla materia «tutela della salute»;

ai sensi dell'art. 4, lettera f), di una potestà legislativa concorrente in materia di «linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della regione», per come integrata e specificata dall'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006 e dalle norme di attuazione dello Statuto speciale contenute nel decreto legislativo n. 46 del 2008 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna concernenti il conferimento di funzioni e compiti di programmazione e amministrazione in materia di trasporto pubblico locale), la quale materia si sovrappone alle materie «porti e aeroporti civili» e «grandi reti di trasporto e di navigazione»;

ai sensi dell'art. 3, lettera g), di una potestà legislativa piena in materia di «trasporti su linee automobilistiche e tramviarie», che si sovrappone alla materia «grandi reti di trasporto»;

ai sensi dell'art. 4, lettera e), di una potestà legislativa concorrente in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica», che si sovrappone alla materia «produzione, trasporto e

distribuzione nazionale dell'energia»;

ai sensi degli articoli 3, lettera q), 4, lettera m), e 5, lettera c), di una potestà legislativa piena in materia di «biblioteche e musei di enti locali», di una potestà legislativa concorrente in materia di «pubblici spettacoli» e, infine, di una potestà legislativa integrativa e attuativa in materia di «antichità e belle arti», che si sovrappongono alla materia «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali»;

ai sensi dell'art. 4, lettera b), di una potestà legislativa concorrente in materia di «istituzione ed ordinamento degli enti di credito fondiario ed agrario, delle casse di risparmio, delle casse rurali, dei monti frumentari e di pegno e delle altre aziende di credito di carattere regionale; relative autorizzazioni», che si sovrappone alle materie «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale» ed «enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale».

Come si vede, le sovrapposizioni tra l'elenco delle materie statutarie e l'elenco delle materie in relazione alle quali, ai sensi

dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, possono attribuirsi

«ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» sono

numerose. Ma in base al dettato statuario sardo, il trasferimento

delle funzioni e delle risorse strumentali, finanziarie e umane

vertenti su materie statutarie non può che avvenire secondo le

modalità e le forme previste dall'art. 56 dello Statuto sardo, cioè

mediante il coinvolgimento della Commissione paritetica prevista

nello Statuto e l'impiego del decreto legislativo in luogo del

decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Di ciò, però, come si è detto, non tiene affatto conto l'art.

5, comma 1, della legge n. 86 del 2024, laddove dispone che i «beni e

(le) risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative

necessari» sono «determinati con decreto del Presidente del Consiglio

dei ministri» anziché con il decreto legislativo di attuazione dello

Statuto speciale; e laddove prevede che «l'intesa di cui all'art. 2

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», non assegnando perciò alcun ruolo

all'organo previsto dall'art. 56 dello Statuto, essendo l'intesa siglata da organi diversi che non dai rappresentanti della regione e del Governo in Commissione paritetica.

13.3. A tutto ciò non varrebbe obiettare che l'art. 5, comma 1, della legge n. 86 del 2024 prevede l'istituzione nella regione differenziata di una Commissione paritetica Stato-regione-autonomie locali, con il compito di monitorare «l'effettiva garanzia (...) 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» (art. 3, comma 4). Infatti, per i criteri di composizione e le funzioni assegnate, quella di sopra descritta non è la medesima Commissione paritetica Stato-regione prevista dall'art. 56 dello Statuto sardo. Basti considerare che, mentre della prima fanno parte anche rappresentanti del sistema delle autonomie locali, oltre a un rappresentante del Ministro per gli affari regionali, un rappresentante del MEF, un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, la seconda, invece, è composta da quattro

membri, due nominati dal Governo e due dalla regione. Inoltre, mentre l'attivit  della prima non va oltre il compito di monitoraggio, la seconda, invece, deve predisporre lo schema di decreto legislativo che dovr  essere adottato dal Governo ed emanato dal Capo dello Stato.

13.4. Al fine di corroborare la linea argomentativa qui illustrata deve essere altres  richiamato quanto   disposto dall'art. 11, secondo comma, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo cui «le Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle regioni a statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potest  legislativa ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative». Tale disposizione, a tutt'oggi ancora vigente, non essendo intervenuto alcun effetto abrogativo, ne' espresso ne' tacito, accorda alle Commissioni paritetiche delle regioni speciali un ruolo propulsivo in ordine al trasferimento di funzioni e risorse nelle materie non

statutarie, con ciò sancendo, per qualsiasi trasferimento in qualsiasi materia, lo speciale metodo negoziale bilaterale previsto in Statuto.

Peraltro, va rimarcato che lo stesso legislatore statale qualifica tale norma come «attuazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», dimostrando con ciò di ritenere che sia una norma «costituzionalmente obbligatoria».

Orbene, ciò premesso, se ne deve concludere a fortiori che, nei casi di sovrapposizione con le materie statutarie, la via maestra per addivenire al trasferimento delle funzioni e delle risorse non possa che essere quella indicata dall'art. 56 dello Statuto sardo in luogo del procedimento, delle forme e degli organi indicati dalla legge 26 giugno 2024, n. 86, e che siano pertanto in contrasto insanabile con il detto art. 56 dello Statuto sardo le norme legislative statali che proponessero una via alternativa.

Per effetto di quanto sopra illustrato, allora, le prerogative e attribuzioni assegnate dalla Costituzione e dallo Statuto speciale alla Regione Sardegna risultano fortemente compromesse con conseguente interesse immediato, attuale e diretto

dell'Amministrazione a vedere caducate le qui censurate disposizioni della legge n. 86 a tutela della collettività che rappresenta.

13.5. Per gli stessi motivi sopra indicati si perviene ad analoghe conclusioni anche con riferimento alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie non sovrapponibili con quelle statutarie (si pensi, tra le tante, all'organizzazione della giustizia di pace) e per le quali la Regione Sardegna, ai sensi di quanto previsto dall'art. 11, comma 2, della legge n. 86 del 2024, intenda avviare l'iter ex art. 116, comma 3, della Costituzione. L'art. 11, comma 2, della legge n. 131 del 2003, in particolare, nel richiamare le Commissioni paritetiche e le norme di attuazione previste dagli statuti delle regioni a statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, rende manifesto il contrasto dell'art. 5, comma 1 della legge n. 86 con l'art. 56 dello Statuto sardo.

13.6. In conclusione:

l'art. 5, comma 1, della legge n. 86 del 2024 è incostituzionale, per violazione dell'art. 56 dello Statuto sardo,

nella parte in cui, con riguardo alle materie assegnate dallo Statuto alla competenza legislativa e amministrativa della Regione Sardegna, prevede: che «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» siano individuati mediante «l'intesa di cui all'art. 2» anziché nella sede della Commissione paritetica Stato-regione ex art. 56 dello Statuto sardo; e che siano «determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri» anziché con decreto legislativo;

l'art. 5, comma 1, della legge n. 86 del 2024 è altresì incostituzionale, per violazione dell'art. 56 dello Statuto sardo, nella parte in cui, con riguardo alle materie non assegnate dallo Statuto alla competenza legislativa e amministrativa della Regione Sardegna, prevede: che «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» siano individuati mediante «l'intesa di cui all'art. 2» anziché nella sede della Commissione

paritetica Stato-regione ex art. 56 dello Statuto sardo; e che siano

«determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri»

anziché con decreto legislativo.

14. Illegittimità costituzionale degli articoli 3, quarto comma, e 8, primo comma, della legge 26 giugno 2024, n. 86, nella parte in cui ledono l'autonomia finanziaria delle regioni estranee alle intese di cui all'art. 2, per violazione e contrasto degli articoli 5, 119, primo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

14.1. L'art. 3, comma 4, prevede che «per ciascuna delle regioni che hanno sottoscritto intese ai sensi dell'art. 2, in relazione alle materie o agli ambiti di materie oggetto di intesa, l'attività di monitoraggio è svolta dalla Commissione paritetica di cui all'art. 5, comma 1, sulla base di quanto previsto dalle rispettive intese. La Commissione paritetica riferisce annualmente sugli esiti del monitoraggio alla Conferenza unificata».

A esso deve affiancarsi l'art. 5, comma 1, che definisce la composizione della suddetta Commissione paritetica Stato-regione-autonomie locali, prevedendo che ne facciano parte «per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e

le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI)».

Tali previsioni rispondono alla finalita' di riservare al metodo concertativo bilaterale talune attivita' che, per il loro rilievo e per l'incidenza sul complessivo sistema delle autonomie, avrebbero dovuto affidarsi alla Conferenza unificata, la quale infatti e' solo informata sugli esiti del monitoraggio, senza alcuna possibilita' di svolgerlo essa stessa e nemmeno di poterne sindacare le modalita' di svolgimento. In questo modo si produce l'effetto di escludere le regioni non differenziate dalla possibilita' di monitorare l'impiego delle risorse pubbliche in quelle differenziate.

14.2. Cio' e' ulteriormente confermato dall'art. 8, comma 1, il quale assegna alla suddetta Commissione paritetica la valutazione annuale 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», fornendo alla Conferenza unificata soltanto un'informativa sugli esiti di tale valutazione.

Pure in questo caso sono attratte nell'orbita della negoziazione bilaterale alcune attività che sarebbe stato costituzionalmente necessario affidare alla Conferenza unificata, onde consentire a tutte le regioni diverse da quelle che hanno siglato l'intesa di monitorare e valutare gli oneri finanziari connessi alle forme e condizioni particolari di autonomia attribuita.

Anche per tali ragioni, allora, le prerogative proprie della Regione Sardegna risultano fortemente compromesse dalla normativa impugnata con conseguente interesse dell'Amministrazione alla caducazione delle stesse.

14.3. Per le suddette ragioni gli articoli 3, quarto comma, e 8, primo comma, della legge 26 giugno 2024, n. 86, sono incostituzionali, per violazione degli articoli 5, 119, primo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui ledono l'autonomia finanziaria degli enti regionali (estranei alle intese di cui all'art. 2) e violano il canone di leale collaborazione.

15. Illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2; 3, comma 3; 4, comma 2, della legge n. 86 del 2024 per violazione e contrasto con il principio solidaristico ex art. 2 della Costituzione e con quello di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, con il principio di unità della Repubblica ex art. 5 della Costituzione e con gli articoli 81, comma 3; 116, comma 3; 117, comma 2, lettera m); 119, commi 3, 4, 5 e 6 e 120 della Costituzione.

15.1. L'art. 4 distingue fra «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP», meglio specificate all'art. 3, e altre materie non appartenenti a questo novero. In quest'ultimo caso, disciplinato dal secondo comma, «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, 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».

15.2. La surrettizia distinzione fra «materie LEP» e «materie non-LEP» palesa i medesimi vizi sopra espressi in merito alla mancata

indicazione della copertura finanziaria.

15.3. Non può esservi dubbio, infatti, che l'esercizio di una qualsiasi delle funzioni de quibus richieda, per l'appunto, «risorse umane, strumentali e finanziarie» per il suo svolgimento, in assenza delle quali, evidentemente, nessuna di esse potrebbe essere erogata, neppure ad un livello minimo. Se le suddette risorse non verranno immesse ex novo, ciò significa che esse dovranno essere distolte dal loro attuale impiego, generando, quindi, degli effetti onerosi in via diretta e immediata, in violazione dell'art. 81, comma 3, della Costituzione.

15.4. Dalla lettura del testo pare evincersi, peraltro, che il trasferimento delle «materie NON-LEP», proprio perché asseritamente «a costo zero», possa avvenire nell'immediato, a partire dalla data dell'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024. In tale senso, peraltro, la disposizione è stata interpretata dal Presidente della Giunta regionale del Veneto che, all'indomani dell'approvazione della legge qui in esame, ha immediatamente chiesto il trasferimento delle materie «NON-LEP» (cfr. la nota allegata in data 1° luglio 2024).

L'art. 116, terzo comma, però, nulla dice sull'asserita

distinzione tra cataloghi di materie, ma sottopone qualsiasi ulteriore forma e condizione particolare di autonomia ad un iter ivo definito che culmina nell'approvazione di una legge del Parlamento a maggioranza assoluta.

Quanto appena osservato trova conforto nella configurazione che codesta Ecc.ma Corte ha dato del concetto di LEP gia' all'indomani della riforma del Titolo V, quale attribuzione statale in grado di incidere su tutte le materie e le competenze regionali: «quanto poi 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» (Corte costituzionale, sentenza n. 202 del 2002).

La legge qui censurata, invece, si basa sull'erroneo e incostituzionale assunto secondo il quale i LEP riguarderebbero

soltanto i diritti per il cui godimento e' necessario un impegno finanziario diretto, ma tale prospettiva si pone in contrasto con quanto disposto sia dall'art. 117, secondo comma, lettera m) che dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

15.5. Senza recesso da quanto sopra, non va nemmeno taciuta l'irragionevolezza del criterio di individuazione in via residuale di queste materie. Dal momento che non e' possibile separare in vitro i due cataloghi di materie, e' ragionevole ipotizzare l'esistenza di non poche zone grigie dove l'afferenza, o meno, ai LEP rimane sostanzialmente rimessa alla valutazione arbitraria del legislatore. La determinazione, a contrario, nelle intese, non solo si dimostra irragionevole - e, quindi, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione: basti pensare all'esclusione, dalla previa determinazione dei LEP di materie come le professioni, la previdenza complementare e integrativa o l'organizzazione della giustizia di pace, direttamente e immediatamente afferenti al godimento di fondamentali diritti civili e sociali - ma espone al rischio che almeno una frazione dei LEP non sia garantita in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, cosi' violando altresì il disposto

dell'art. 117, comma secondo, lettera m).

15.6. La mancata determinazione e, soprattutto, l'assenza di alcun finanziamento dei LEP relativi a tutte le materie oggetto di possibile trasferimento alle regioni richiedenti confliggono altresì: a) con il principio solidaristico (art. 2 della Costituzione) che deve ispirare lo sviluppo delle autonomie regionali nella prospettiva dell'unità della Repubblica (art. 5 della Costituzione); b) con gli articoli 81, terzo comma, della Costituzione (per mancanza di copertura finanziaria) e 119, commi 3, 4, 5 e 6 della Costituzione, perché sono incompatibili con l'obbligo costituzionale di istituire un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione (e, comunque, limitativo delle risorse da destinarvi), per le regioni con minore capacità fiscale (come la Sardegna), non consentono di dotare le regioni di risorse adeguate per finanziare le funzioni pubbliche loro attribuite, ostacolano lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale tra i territori, accrescono gli squilibri economici e sociali, ostacolano l'effettivo esercizio dei diritti della persona e, infine, non tengono conto della condizione di insularità della Sardegna; c) con il principio espresso dall'art.

120, secondo comma, della Costituzione in ordine alla priorit  dell'effettivo godimento dei LEP rispetto all'autonomia.

15.7. Corollario di quanto sopra e' anche l'incostituzionalita' delle altre norme della legge che assumono la distinzione tra Â«materieÂ» per le quali sia necessario determinare i LEP prima del trasferimento alle regioni richiedenti e materia che, invece, possono essere immediatamente Â«attribuiteÂ».

In particolare, risultano costituzionalmente illegittimi per violazione dei parametri sopra evocati anche i seguenti articoli della legge n. 86:

1, comma 2, nella parte in cui stabilisce che Â«l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, e' consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'art. 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali,

ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali nel rispetto dell'art. 1, comma 793, lettera d), della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall'art. 119 della Costituzione»;

3, comma 3, il quale non contempla, nell'elenco delle «materie o ambiti di materie» per le quali occorre determinare i LEP le seguenti:

1) «organizzazione della giustizia di pace» (ex art. 117, secondo comma, lettera l e 116, terzo comma della Costituzione);

2) «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni» (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, della Costituzione);

3) «commercio con l'estero» (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, della Costituzione);

4) «professioni» (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, della Costituzione);

5) «protezione civile» (ex art. 116, terzo comma e 117,

terzo comma, della Costituzione);

6) Â«previdenza complementare e integrativaÂ» (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, della Costituzione);

7) Â«coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributarioÂ» (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, della Costituzione);

8) Â«cashe di risparmio, cashe rurali, aziende di credito a carattere generaleÂ» (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, della Costituzione);

9) Â«enti di credito fondiario e agrario a carattere regionaleÂ» (ex art. 116, terzo comma e 117, terzo comma, della Costituzione).

15.8. Anche in tal caso i vizi di legittimità costituzionale qui dedotti, alterando l'attuale assetto di finanziamento e rendendo impossibile il rispetto dell'art. 119, commi 3, 4, 5 e 6 della Costituzione e degli altri parametri costituzionali sopra evocati, ridondano sulle competenze della Regione Sardegna, in modo del tutto sovrapponibile a quanto enunciato supra in merito agli articoli 5 e 9 della legge n. 86 del 2024. Esiste, quindi, un interesse immediato e

diretto dell'Amministrazione a domandare la declaratoria di illegittimità delle disposizioni impugnate atteso che risultano, anche in ragione dei sopra esposti profili, nuovamente compromesse e menomate le proprie attribuzioni così come formalmente riconosciute dalla Costituzione e dallo Statuto speciale.

16. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge 26 giugno 2024, n. 86, nella parte in cui, consentendo il trasferimento di funzioni e risorse nelle materie non LEP sulla base della c.d. «spesa storica» e senza che prima siano determinati i LEP, condiziona in peius la successiva determinazione dei «livelli essenziali delle prestazioni», per violazione e contrasto con gli articoli 81, 116, 117, secondo comma, lettera m), e 119 della Costituzione.

16.1. L'art. 4, secondo comma, della legge 26 giugno 2024, n. 86, prevede 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, 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».

Viene qui in rilievo il diverso trattamento che il legislatore riserva alle c.d. «materie non LEP» rispetto alle «materie LEP». Con riguardo alle prime, infatti, la disposizione in esame consente da subito il trasferimento di funzioni e risorse, sulla base di quanto stabilito nelle intese e senza attendere la determinazione dei «livelli essenziali» nelle materie LEP. Se ne deduce che, in assenza di altri criteri, la quantificazione del costo delle funzioni «non LEP» dovrebbe vertere sulla c.d. «spesa storica» finora sostenuta dalle amministrazioni interessate. Si avrebbe, quindi, un doppio regime, quello delle materie LEP, imperniato sui costi e fabbisogni standard, e quello delle materie non LEP, che continuerebbe a basarsi, per l'appunto, sulla «spesa storica».

16.2. Sennonché, e' in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, cioè con l'esigenza di garanzia dei «livelli essenziali», e con l'art. 81 della Costituzione, cioè con il principio dell'equilibrio di bilancio, fotografare, e «ingessare», la ripartizione attuale degli stanziamenti in bilancio nelle materie

(asseritamente) non LEP, senza aver prima verificato se essa sia compatibile, in funzione degli equilibri generali di bilancio, con il finanziamento dei LEP (a qualsiasi livello di Governo gestiti), che ben potrebbe richiedere, in condizioni di complessiva invarianza finanziaria, una riduzione dei finanziamenti destinati a voci di spesa ritenute non prioritarie.

16.3. Può obiettarsi che, ai sensi del precedente primo comma dell'art. 4, «qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può 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, ivi comprese le regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio, nel rispetto dell'art. 9 della presente legge e della lettera d) del comma 793 dell'art. 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197». Vale a dire, se la determinazione dei LEP esige risorse

ulteriori rispetto a quelle disponibili, si procede al trasferimento delle relative funzioni solo dopo che il legislatore avrà disposto la costituzione della provvista finanziaria necessaria.

Sennonché, la medesima disposizione in oggetto aggiunge, in coda, che in ogni caso sono fatti salvi «gli obiettivi programmati di finanza pubblica» e gli «equilibri di bilancio», quali vincoli idonei a condizionare la determinazione dei LEP, potenzialmente esigendo che la quantificazione delle risorse finanziarie sia disposta «al ribasso» rispetto a quanto sarebbe stato necessario ai fini della piena garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Se in aggiunta si osserva che la quantificazione delle funzioni non LEP in base alla spesa storica rimane, al contrario, potenzialmente intangibile, in quanto recepita nelle intese bilaterali e perciò modificabile solo mediante una nuova intesa (e quindi mediante una nuova legge rinforzata ex art. 116, comma terzo, della Costituzione), riceve ulteriore conferma la tesi secondo cui, alla fine, la conservazione della spesa storica nelle materie non LEP beneficia di una corsia preferenziale rispetto alla doverosa determinazione dei LEP e dei relativi oneri finanziari.

Peraltro, merita osservare che la legge n. 86 del 2024 non dispone nessun meccanismo di adeguamento e correzione della spesa storica, dimodoche', nel rispetto degli equilibri di bilancio, sia riducibile compatibilmente con le esigenze di finanziamento dei LEP.

Al contrario, l'art. 8, comma 2, prevede un'attivit  di monitoraggio Â«dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa gi  definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioniÂ», e, di conseguenza, contempla l'eventualit  che siano apportate Â«le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle inteseÂ». Ma tali Â«fabbisogni di spesaÂ» non si riferiscono solamente ai LEP, bensì a qualsiasi funzione trasferita, anche a quelle nelle materie non LEP.

Sicche', l'aliquota di compartecipazione pu  essere ritoccata al fine di riallineare con la spesa storica le risorse da mettere a disposizione della regione.

16.4. Nulla si prevede, invece, qualora, per effetto di una riorganizzazione pi  efficiente delle condizioni di svolgimento delle funzioni trasferite, dovesse registrarsi una riduzione del fabbisogno di spesa, con un conseguente avanzo di risorse, che potra'

pertanto essere destinato ad altri impieghi, liberamente determinabili dall'ente territoriale. In tali casi, pur essendo le quote di compartecipazione eccedenti le necessita' Â«storicheÂ» di finanziamento dei servizi cui sono associate, esse permangono tuttavia nella integrale disponibilita' della regione differenziata (o autonomia sub-regionale cui dovesse essere allocata la funzione), anche se sovradimensionate rispetto alla doverosa corrispondenza tra funzioni e risorse, determinando con cio' un evidente vulnus al principio solidaristico e di perequazione territoriale.

Ovviamente, e' commendevole che l'ente territoriale organizzi in modo efficiente la propria attivita', conseguendo risparmi di spesa da destinare ad altri utilizzi nell'esercizio della propria autonomia finanziaria. Tuttavia, il problema posto dal caso di specie e' un altro e sorge precisamente dal fatto che l'art. 4, comma 2, qui in esame non appare coerente con i principi sanciti dall'art. 119 della Costituzione poiche' prevede che, nelle materie non LEP, la determinazione delle quote di compartecipazione al gettito erariale riferibile al territorio sia compiuta non gia' avendo previamente calcolato il costo standard della funzione da trasferire e

finanziare, bensì sulla base della sua spesa storica: la qual cosa implica la possibilità che la regione interessata possa ricevere una dotazione finanziaria ben più ampia di quanto potrebbe essere necessario per finanziare al costo standard la funzione trasferita.

Certo, potrebbe anche darsi il caso che le quote compartecipate siano insufficienti rispetto ai costi standard, ma in tal caso la «logica di sistema» dell'art. 119 della Costituzione prevede che sia il fondo perequativo a colmare eventuali gap tra costo standard delle funzioni e risorse disponibili.

16.5. Per le suddette ragioni se ne deve concludere che l'art. 4, comma 2, della legge 26 giugno 2024, n. 86, è incostituzionale alla luce di almeno quattro distinti parametri costituzionali, offerti dagli articoli 81, 117, secondo comma, lettera m), 116, terzo comma, e 119 della Costituzione: rispettivamente, perché, «cristallizzando» la vigente distribuzione degli stanziamenti di bilancio nelle materie non riferibili ai LEP, impedisce la corretta determinazione dei costi e fabbisogni standard delle funzioni relative alla garanzia dei LEP così violando l'art. 81 della Costituzione per le ragioni espresse al punto 16.2.; perché, prevedendo il trasferimento di funzioni

quantificate secondo il loro costo «storico», non soddisfa la condizione che la norma costituzionale pone affinché sia legittima l'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» e cioè che siano rispettati i principi stabiliti dagli articoli 116, terzo comma, 117, secondo comma, lettera m) e 119 della Costituzione; infine, perché è direttamente violato l'art. 119 della Costituzione, del quale è data un'attuazione parziale, prevedendo le compartecipazioni al gettito quale unica forma di finanziamento delle funzioni attribuite.

16.6. Con riferimento all'incisione di tale vizio sulle competenze statutarie della Regione Sardegna è evidente che: quanto all'art. 117, comma 2, lettera m), si tratta di un parametro che, riguardando una potestà esclusiva statale, è del tutto idoneo a sovrintendere anche al riparto delle attribuzioni tra lo Stato e una regione speciale come la ricorrente; quanto agli articoli 81, 116, terzo comma, e 119 della Costituzione, sono anch'essi parametri i cui principi incidono sui rapporti tra Stato e Regione Sardegna nell'ambito delle competenze in materia finanziaria e dunque sull'esercizio delle potestà legislative regionali.

Infatti, l'aggancio delle materie non-LEP al criterio della spesa storica, in mancanza di un meccanismo che impedisca alle regioni differenziate di trattenere le eventuali eccedenze di gettito finanziario, comporterebbe, inevitabilmente, la contrazione del bilancio dello Stato (cfr. Memoria della Banca d'Italia e Dossier dell'Ufficio parlamentare di bilancio allegati in atti). Ciò si riflette negativamente sulle altre regioni – tra cui la Sardegna – le cui risorse finanziarie disponibili risulterebbero, a parità di saldo complessivo, necessariamente compresse, quantomeno con riferimento alle risorse vincolate, anche di natura perequativa, trasferite dallo Stato per lo svolgimento di specifiche funzioni e programmi e che ricadono, a loro volta, sulle diverse competenze regionali previste dallo Statuto.

17. Illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 5, comma 2, e 9 della legge n. 86 del 2024 per violazione e contrasto con il principio di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione e con gli articoli 81, commi 1 e 3, e 119, comma 4, della Costituzione.

17.1. Secondo il combinato disposto degli articoli 5, secondo

comma, e 9, il procedimento di differenziazione non dovrebbe incidere ne' sulle regioni Â«non differenziandeÂ» ne' sulla finanza pubblica nel suo complesso.

17.2. L'art. 5, secondo comma, affida all'intesa il compito di individuare Â«le modalita' di finanziamento delle funzioni attribuiteÂ» tramite le Â«compartecipazioni al gettito di uno o piu' tributi erariali maturato nel territorio regionaleÂ», limitandosi a rinviare genericamente all'art. 17 della legge di contabilita' e finanza pubblica (n. 196 del 2009) e all'art. 119, quarto comma, della Costituzione.

17.3. L'art. 9, primo comma, prevede una clausola di neutralita' finanziaria e prescrive che Â«dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblicaÂ». Il terzo comma assicura che per le regioni non interessate dalle intese Â«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 CostituzioneÂ». Le intese stesse, peraltro, Â«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 abitante».

17.4. Orbene, l'assenza di puntuali voci di spesa in seno alla legge non esclude che dalla stessa discendano comunque degli effetti onerosi, i quali non solo sono privi della necessaria copertura finanziaria, ma si riverberano anche sul finanziamento delle funzioni delle altre regioni. Di contro, i contributi forniti nel corso del procedimento legislativo dalla Banca d'Italia, dall'Ufficio parlamentare di bilancio e dalla Svimez (cfr. i documenti allegati) dimostrano esattamente il contrario, senza che si sia levata alcuna voce istituzionale per smentire tali autorevoli rilievi tecnici.

17.5. La scelta di finanziare le nuove attribuzioni tramite le compartecipazioni al gettito tributario riferibile al territorio regionale manifesta, infatti, una nutrita serie di criticita'.

17.6. Secondo la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, il parametro del c.d. residuo fiscale non si pone in linea con la previsione dell'art. 119 della Costituzione. Infatti, «fermo restando

che l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non e' principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata, il criterio del residuo fiscale richiamato dalla regione non e' parametro normativo riconducibile all'art. 119 della Costituzione, bensì un concetto utilizzato nel tentativo, storicamente ricorrente tra gli studiosi della finanza pubblica, di individuare l'ottimale ripartizione territoriale delle risorse ottenute attraverso l'imposizione fiscale.

Data la struttura fortemente accentrata, nel nostro ordinamento, della riscossione delle entrate tributarie e quella profondamente articolata dei soggetti pubblici e degli interventi dagli stessi realizzati sul territorio, risulta estremamente controversa la possibilita' di elaborare criteri convenzionali per specificare su base territoriale la relazione quantitativa tra prelievo fiscale e suo reimpiego» (sent. n. 69 del 2016).

17.7. L'articolo qui censurato, peraltro, non si preoccupa di definire quali saranno i tributi erariali interessati, ne' tantomeno indica come saranno fronteggiati gli ulteriori ed eventuali oneri che dovessero manifestarsi dopo la stipula dell'intesa.

17.8. Logica vuole che all'espandersi della quota di compartecipazione regionale corrisponda una riduzione eguale e contraria della quota statale. Come in un sistema di vasi comunicanti, riempiendo il bacino della regione differenzianda con una piu' ampia porzione dei tributi riscossi, verra' ineludibilmente svuotato quello statale – che non potra' attingere a nuove risorse, stando alla clausola di neutralita' finanziaria – e, di riflesso, quelli delle altre regioni. Dalla lettura del testo non e' ricavabile, infatti, alcuna interpretazione che consenta di Â«garantire la compatibilita' di un eventuale aumento di gettito fiscale delle regioni differenziate rispetto alla legislazione vigente, per effetto del trasferimento delle funzioni, con la necessita' di conservare i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali presso le altre regioniÂ» (Servizio del bilancio del Senato, nota di lettura n. 52 del maggio 2023, p. 9).

17.9. Il trasferimento di ingenti risorse e la contestuale perdita di controllo, da parte dello Stato, di significative voci di bilancio espongono all'ulteriore rischio, anche nell'immediato, che

«la spesa complessiva possa risentire della maggiore frammentazione nell'offerta dei servizi pubblici e dei costi dovuti a diseconomie di scala» (Memoria della Banca d'Italia del 27 marzo 2024, in atti).

17.10. Al contempo, questa scelta non pare tenere conto delle fisiologiche oscillazioni del ciclo economico, puntualmente enunciate, invece, dall'art. 81, primo comma, della Costituzione.

Davanti alle fasi avverse dell'economia, sarebbe ragionevole «aspettarsi una riduzione del gettito del tributo erariale e una riduzione delle risorse da compartecipazione», alle quali le regioni non potrebbero nemmeno far fronte con una variazione dell'aliquota stabilita dallo Stato (così, ancora, il dossier n. 52).

Anche in questa ipotesi, quindi, la legge non offre indicazioni precise sulle coperture e sulla sostenibilità, a breve e a lungo termine, del trasferimento delle funzioni (sia riferite alle materie LEP che a quelle non LEP). Ciò significa che la legge n. 86 del 2024, e segnatamente agli articoli 5, comma 2, e 9, mentre asserisce di poter realizzare il disegno di differenziazione a finanza invariata, sta, in realtà, ignorando tutti gli effetti onerosi che sono inevitabilmente destinati a prodursi a danno dello Stato e delle

altre regioni. Gli art. 5, comma 2, e art. 9 violano, quindi, il criterio della ragionevolezza, perché assumono l'impossibile, ossia di poter assicurare al contempo:

maggiori risorse alle regioni che ottengono «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», con le relative risorse ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione (mediante compartecipazione a quote di tributi erariali ex art. 5, comma 2 e art. 8, comma 2); il trasferimento delle funzioni «nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio» (art. 4, comma 1);

finanziando i LEP, se del caso con risorse aggiuntive (art. 4, comma 1);

assicurando l'invarianza finanziaria di tutto quanto sopra (art. 9, comma 1).

Palese, pertanto, l'irragionevolezza e la contraddittorietà di siffatte previsioni normative, impossibili da osservare contestualmente, come, peraltro, messo in evidenza nel corso del procedimento legislativo dai contributi forniti dalla Banca d'Italia e dall'Ufficio parlamentare di bilancio (allegato in atti).

Inoltre, risultano violati l'art. 81, comma 1, poiché le norme

qui censurate non tengono conto delle diverse fasi del ciclo economico; l'art. 81, comma 3, poiche' impongono maggiori oneri senza indicare i mezzi per farvi fronte; l'art. 119, comma 4, perche' impediscono di finanziare integralmente le funzioni attribuite alle regioni.

17.11. I lamentati vizi ridondano, tutti, sulle competenze della Regione Sardegna condizionandone e limitandone le attribuzioni.

Come si e' argomentato sopra, la differenziazione delle attribuzioni non finanziata da nuove risorse comportera' un inevitabile depauperamento di quelle da destinare alle regioni non differenziate; cio' significa che la Regione Sardegna dovra' esercitare le medesime funzioni attualmente svolte fruendo di un numero di risorse che, logica impone, sara' necessariamente inferiore, in aperta violazione dell'art. 119, quarto comma, della Costituzione che assicura l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite.

17.12. In conclusione, per le ragioni sopra esposte, il combinato disposto degli articoli 5, comma 2, e 9 della legge n. 86 del 2024 e' costituzionalmente illegittimo per violazione e contrasto con gli

articoli 3, 81, commi 1 e 3, e 119, comma 4, della Costituzione.

18. Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge n. 86 del 2024, per violazione e contrasto con l'art. 56 dello Statuto della Regione autonoma della Sardegna.

18.1. L'art. 5, comma 2 della legge n. 86, risulta palesemente lesivo delle competenze statutarie sarde laddove prevede che «l'intesa di cui all'art. 2 individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale». Ancora una volta, l'intesa tra Governo nazionale e organo regionale indicato nello Statuto sardo prende illegittimamente il posto della Commissione paritetica Stato-regione nell'esercizio di una funzione che è tipicamente demandata a tale organo ai sensi dell'art. 56 dello Statuto.

In forza del principio di sinteticità degli atti si rinvia alle analoghe argomentazioni dedotte nel motivo n. 13.

18.2. Pertanto, l'art. 5, comma 2, della legge n. 86 del 2024 è incostituzionale, per violazione dell'art. 56 dello Statuto sardo, nella parte in cui, nelle materie statutarie, assegna all'intesa di

cui all'art. 2 anziché alla Commissione paritetica Stato-regione l'individuazione delle modalità di finanziamento delle funzioni attribuite.

19. Illegittimità costituzionale degli articoli 5, secondo comma, e 4, secondo comma, legge 26 giugno 2024, n. 86, per contrasto con gli articoli 2; 3, primo e secondo comma; 116, terzo comma; 117, secondo comma, lettera m) e 119, secondo e terzo comma, della Costituzione nella parte in cui discrimina le regioni a seconda che possano destinare al finanziamento delle funzioni nuove quote di compartecipazione al gettito erariale.

19.1. In base all'art. 5, secondo comma, «l'intesa di cui all'art. 2 individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale». Tale disposizione indica, quale sola forma di finanziamento delle nuove funzioni, le compartecipazioni al gettito erariale riferibile al territorio regionale, senza menzionare le altre due forme «ordinarie» di finanziamento contemplate dall'art. 119, comma 2, della Costituzione, ossia i «tributi e entrate propri» e comma 3, ossia le

quote del «fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacita' fiscale per abitante».

Ne discende, evidentemente, che la differenziazione ai sensi dell'art. 116, comma 3, e' riservata solo a quelle regioni il cui gettito erariale puo' «coprire» il costo delle funzioni aggiuntive, cioe' alle regioni che beneficiano del c.d. «residuo fiscale», con esclusione quindi delle regioni che invece potrebbero finanziare le funzioni nuove soltanto mediante trasferimenti di solidarieta' a valere sulla perequazione. Di fatto e di diritto, cio' impedirebbe illegittimamente a un vasto numero di regioni (tra le quali la ricorrente) di accedere alle nuove competenze ex art. 116, terzo comma, della Costituzione.

19.2. Ne' vale l'obiezione che puo' trarsi dalla lettura dell'art. 4, primo comma, a mente del quale i trasferimenti delle funzioni relative a materie riferibili ai LEP sono subordinati alla determinazione di questi e all'approvazione di «provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie» qualora dalla determinazione dei LEP «derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Rimane fermo, infatti, che, ai sensi dell'art. 4, secondo comma, della legge 26 giugno 2024, n. 86, concernente le materie non riferibili ai LEP, il trasferimento delle funzioni e delle relative risorse puo' effettuarsi «nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge». E quindi, nel caso delle materie non LEP, da subito il trasferimento delle funzioni potra' essere finanziato mediante compartecipazioni al gettato erariale riferibile al territorio della regione interessata.

19.3. Inoltre, come osservato autorevolmente nella Memoria della Banca d'Italia del 30 ottobre 2023 alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (in atti), «il trasferimento delle nuove funzioni [...] comporta la devoluzione di una quota di gettito erariale potenzialmente significativa e, contestualmente, la perdita di controllo da parte del Governo centrale di settori rilevanti della spesa pubblica». A cio' la Banca d'Italia aggiunge che «con l'andare del tempo, grazie al sistema di compartecipazioni in quota fissa al gettito dei tributi erariali, le regioni ad autonomia differenziata (RAD) che registrano una piu' pronunciata dinamica delle basi

imponibili disporrebbero di risorse eccedenti rispetto al fabbisogno per le funzioni decentrate»; e che «in assenza di norme che assicurino la coerenza con la politica di bilancio nazionale, mentre le (regioni differenziate) sarebbero libere di spendere l'extra-gettito, il livello di Governo centrale dovrebbe ricorrere a tagli alle prestazioni negli ambiti di spesa non trasferiti alle regioni ad autonomia differenziata (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) al fine di preservare l'equilibrio di bilancio».

In altre parole, il sistema di finanziamento previsto dall'art. 5, secondo comma, della legge 26 giugno 2024, n. 86, basato su compartecipazioni a quota fissa sul gettito erariale, e', di per se', «in assenza di norme che assicurino la coerenza con la politica di bilancio nazionale», lesivo di non poche norme costituzionali, tra le quali acquistano speciale rilievo i «doveri inderogabili di solidarieta' politica, economica e sociale» ex art. 2, nonche' il principio di «pieno sviluppo della persona umana» ex art. 3, secondo

comma, della Costituzione.

In particolare, la disposizione legislativa impugnata e' incostituzionale nella parte in cui consente alle regioni con una dinamica positiva delle basi imponibili di trattenere le risorse eccedenti rispetto al fabbisogno per le funzioni decentrate, sottraendo cosi' alle politiche redistributive nazionali e alla effettiva possibilita' della Regione Sardegna di percepire risorse importanti ai fini della garanzia del principio solidaristico, di uguaglianza sostanziale e di pieno sviluppo della persona umana.

19.4. In conclusione, gli articoli 5, secondo comma, e 4, secondo comma, della legge 26 giugno 2024, n. 86, sono incostituzionali per violazione degli articoli 2, 3, primo e secondo comma, 116, terzo comma, 117, secondo comma, lettera m), e 119, secondo e terzo comma, della Costituzione nella parte in cui, contrariamente alla lettera dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione (che consente a tutte le regioni di richiedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia), discrimina tra regioni che possono destinare al finanziamento delle funzioni nuove quote di compartecipazione al gettito erariale e regioni prive di questa opportunita'.

20. Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, della legge n. 86 del 2024, per violazione degli articoli 2; 3, in relazione ai principi di eguaglianza e ragionevolezza; art. 81, commi 1, e 6; art. 97, comma 1; articoli 11 e 117, comma 1 e 3, e art. 119, commi 1 e 6 della Costituzione, nonché dell'art. 5, della legge costituzionale n. 1 del 2012, e della legge 24 dicembre 2012, n. 243, con specifico riferimento agli articoli 9 ss., quale fonti costituzionalmente interposte nella parte in cui dispongono 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», anziché «al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta fermo 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».

20.1. L'art. 9, comma 4, della legge n. 86 del 2024, dispone che «al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilit  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, nonch  di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della governance economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea».

Pertanto, secondo la lettera della legge qui impugnata, le regioni che hanno ottenuto «ulteriori forme e condizioni particolari da autonomia» ex art. 116, terzo comma, della Costituzione non sono tenute a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica. La legge prevede solo la possibilit  ( «...resta ferma la possibilit  di prevedere...») che anche quelle siano chiamate a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica, ma non l'obbligo. La legge, peraltro, non specifica in quale momento e con quale atto dovrebbe essere prevista tale possibilit , se nelle intese – ma la disposizione in

esame fa riferimento alle «regioni che hanno [gia?, n.d.r.]

sottoscritto le intese...» – o in altra sede (ma quale?).

20.2. L'incostituzionalità di siffatta previsione normativa è davvero manifesta.

In sostanza, secondo la legge, le «regioni differenziate» possono godere di una sorta di extraterritorialità finanziaria – o, se si preferisce appellarla così, di un'autentica «secessione finanziaria» – potendo benissimo (recte, di norma) restare estranee e indifferenti agli obiettivi di finanza pubblica, che, pertanto, varrebbero per tutti gli enti dei quali si compone la Repubblica (comuni, città metropolitane, province, regioni ordinarie e speciali, Stato) ma non per le regioni «differenziate».

Solo in ipotesi eventuali (non specificate dalla legge), rimesse evidentemente alle discrezionali determinazioni di non si sa chi (del Governo? dell'accordo tra Governo e regione interessata? del Parlamento?) vi sarebbe la «possibilità di prevedere» anche per tali regioni «il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelli conseguenti al processo di riforma del quadro della

governance economica avviato dalle istituzioni europee».

20.3. Le norme della Costituzione frontalmente violate sono molteplici:

20.3.1. l'art. 2 della Costituzione per la violazione del principio solidaristico;

20.3.2. i principi di eguaglianza e ragionevolezza ex art. 3 e quello di imparzialità della pubblica amministrazione ex art. 97, della Costituzione;

20.3.3. l'art. 81, comma 1 della Costituzione perché la possibilità concessa alle regioni differenziate di non concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica non consentirebbe allo Stato (ovvero, renderebbe più gravoso per questo) di assicurare «l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico»;

20.3.4. l'art. 81, comma 6, della Costituzione, perché sarebbe consentito alle regioni differenziate di non dover applicare le «norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito

del complesso delle pubbliche amministrazioni [...] stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera [legge n. 243 del 2012, n.d.r.], nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale [art. 5, legge costituzionale n. 1 del 2012, n.d.r.]»), così come la Costituzione impone a tutti gli enti.

In particolare, l'art. 9 della legge n. 243 del 2012 (»Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali«), da valere quale norma costituzionalmente interposta ex art. 81, comma sesto, della Costituzione, richiama le regioni, e gli altri enti, al »concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica delle amministrazioni pubbliche«;

20.3.5. l'art. 97, comma 1, della Costituzione, perché le amministrazioni delle regioni differenziate non sarebbero tenute ad assicurare »...l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico« come la Costituzione impone;

20.3.6. gli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, perché le »regioni differenziate« verrebbero sottratte al rispetto dei vincoli europei in tema di bilancio. Infatti, l'art.

9, comma 4, della legge n. 86, qui censurato, prevede sempre come
meramente eventuale 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»;

20.3.7. l'art. 117, terzo comma, per violazione della
potestà concorrente in materia di «coordinamento della finanza
pubblica»;

20.3.8. l'art. 119, commi 1 e 6 della Costituzione, perché
la disposizione oggetto della presente censura esonera le «regioni
differenziate» dal concorso «ad assicurare l'osservanza dei vincoli
economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione
europea» (art. 119, comma 1) e «non riconosce le peculiarità delle
isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi
derivanti dall'insularità».

20.4. La ridondanza dei segnalati vizi di legittimità
costituzionale sulle attribuzioni costituzionali della regione
ricorrente è immediata. Infatti, la norma censurata, esonerando le

«regioni differenziate» dall'obbligo di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, renderà sicuramente più onerosa la parte di competenza delle restanti regioni (tra le quali la Sardegna): se i cicli economico-finanziari imporranno sacrifici (sia sul fronte del prelievo fiscale che delle uscite) per raggiungere i necessari obiettivi di finanza pubblica, la Regione Sardegna non solo dovrà fare la propria parte (com'è giusto che sia), ma anche, pro-quota, quella delle regioni differenziate le quali (in tesi e secondo l'esperienza ancora in vita delle pre-intese del 2018) sono quelle economicamente più floride.

20.5. Per concludere sul punto, il concorso delle regioni agli obiettivi di finanza pubblica non può essere una mera facoltà da riconoscere a questa o a quella regione sulla base di discrezionali e insondabili scelte politiche. Si tratta di un obbligo gravante su tutti gli enti dei quali si compone la Repubblica ex art. 114 della Costituzione, il cui assolvimento non prevede alcuna alternativa costituzionalmente conforme. L'unica soluzione compatibile con i principi costituzionali appare davvero a rime obbligate: l'art. 9, comma 2, della legge n. 86 del 2024 è costituzionalmente illegittimo

per violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, dell'art. 81, commi 1 e 6 della Costituzione, e dell'art. 5, legge costituzionale n. 1 del 2012, nonché dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012 da valere quale fonte costituzionalmente interposta, dell'art. 97, comma 1, della Costituzione, degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione e dell'art. 119, commi 1 e 6, della Costituzione nella parte in cui dispone 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», anziché «al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta fermo 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».

21. Illegittimità costituzionale dell'art. 10, secondo comma, legge n. 86 del 2024, per violazione dell'art. 119, terzo comma, della Costituzione.

21.1. La disposizione richiamata prevede che «in attuazione dell'art. 119, terzo comma, della Costituzione, trova comunque applicazione l'art. 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in conformità con le disposizioni di cui all'art. 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111, e nel quadro dell'attuazione della milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14)».

Tuttavia, il fondo perequativo a cui fa riferimento la disposizione qui impugnata (previsto dall'art. 15, decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68) è altro rispetto a quello previsto dall'art. 119, terzo comma della Costituzione.

Infatti, mentre il fondo previsto dalla disposizione costituzionale è «senza vincoli di destinazione, per i territori con

minore capacita' fiscale per abitante» (come la Sardegna), quello istituito (a partire dal 2027, peraltro) dall'art. 15, decreto legislativo n. 68 del 2011, e' destinato a «garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese di cui all'art. 14, comma 1».

Queste ultime sono ben determinate dalla disposizione e non possono essere ricondotte alla funzione perequativa generale prevista dall'art. 119, terzo comma, della Costituzione.

Pertanto, oltre ad essere un fondo destinato a finanziare tutte le regioni e non solo quelle con minore capacita' fiscale per abitante, quello previsto dall'art. 10, primo comma, qui censurato, pone anche il vincolo di destinazione del P.N.R.R., cosi' ancor di piu' allontanandosi dall'orbita del fondo perequativo imposto (ma mai realizzato) dall'art. 119 della Costituzione.

21.2. Evidente, quindi, il vizio di legittimita' costituzionale, da ravvisare nel fatto che le «Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarieta' sociale» previste dalla legge non sono allineate al modello costituzionale, dato che, contrariamente alla previsione dell'art. 119, terzo comma, della Costituzione, sono destinate a tutte le

regioni e non a quelle con minore capacita' fiscale per abitante come la Sardegna, e sono affidate ad un fondo con destinazione vincolata e non libero per consentire ad ogni regione di utilizzare le risorse in quel fondo presenti e di realizzare le proprie politiche di promozione e sviluppo del territorio per risolvere i divari territoriali dei quali sono afflitte.

21.3. La Regione Sardegna, pertanto, subisce una duplice, diretta lesione delle proprie prerogative dalla disposizione in parola, dal momento che, contrariamente alla previsione costituzionale, potra' fare ricorso alle risorse previste nel fondo perequativo ex art. 10, secondo comma, della Costituzione condividendole con tutte le regioni e con vincolo di destinazione, risultando cosi' limitata nell'esercizio del proprio autonomo indirizzo politico garantito dall'assenza di vincolo di destinazione ex art. 119, terzo comma, della Costituzione.

21.4. In conclusione, l'art. 10, secondo comma, della legge n. 86 del 2024 e' illegittimo per violazione dell'art. 119, terzo comma, della Costituzione nella parte in cui dispone che «in attuazione dell'art. 119, terzo comma, della Costituzione, trova comunque

applicazione l'art. 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in conformita' con le disposizioni di cui all'art. 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111, e nel quadro dell'attuazione della milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14)», anziche' al fondo perequativo senza vincolo di destinazione previsto (ma ancora non realizzato) dall'art. 119, terzo comma, della Costituzione e dal decreto legislativo 5 maggio 2009, n. 42.

22. Illegittimita' costituzionale dell'art. 11, comma 2, della legge n. 86 del 2004, per violazione dell'art. 54, dello Statuto speciale per la Sardegna e dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, nonche', indirettamente, degli articoli 15; 27; 51; 56 dello Statuto speciale della Sardegna e degli articoli 2, 3, commi 1 e 2; 116, comma 3; 117, comma 2, lettera m) e comma 4; 119, comma 2; 121, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui prevede che la legge n. 86 del 2004 nella sua totalita' ovvero, in via subordinata, degli articoli 1; 2; 4; 5, commi 1 e 2; 7, commi 1 e 2; 8, commi 1 e 2, e, in ulteriore subordine, le disposizioni legislative contenute, rispettivamente, nell'art. 2, commi 1, 5, 6, 8, nell'art. 4, comma 2

e nell'art. 5, commi 1, 2, della legge n. 86 del 2024 e in questa sede impugnate, debbano trovare applicazione anche nei confronti della Regione autonoma della Sardegna in violazione delle prerogative statutarie e costituzionali.

22.1. L'art. 11, comma 2, della legge n. 86 del 2024 e' meritevole di separato esame benché risulti connesso sia alla legge n. 86/2024 nella sua interezza ovvero, in via subordinata, agli articoli 1, 2, 4, 5, commi primo e secondo, 7, commi primo e secondo, 8, commi primo e secondo (per tali censure si sofferma il motivo 1), sia, in ulteriore subordine, alle disposizioni della legge n. 86/2024 contenute nell'art. 2, commi 1, 5, 6, 8, nell'art. 4, comma 2 e nell'art. 5, commi 1, 2, qui censurate nei motivi 2, 3, 4, 10, 13, 18 e 19.

Come già anticipato nella premessa ai motivi del presente ricorso (punto α), nonostante il titolo della legge (Â«Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della CostituzioneÂ») e nonostante quanto espresso all'art. 1 (Â«La presente legge [...] 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...»), l'art. 11, comma 2, della legge 26 giugno 2024, n. 86, stabilisce che «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 Bolzano».

22.2. L'unico significato possibile dell'art. 11, comma 2, della legge n. 86/2024 e' quello che si ricava dalla semplice lettura di tale previsione, ovverossia che l'intera legge n. 86 del 2024 e, pertanto, tutte le disposizioni ivi contenute si applicano alle regioni speciali e alle Province autonome di Trento e Bolzano laddove assumano l'iniziativa ex art. 116, comma 3, della Costituzione, per la conclusione di apposite intese.

Tale lettura e' confermata dall'iter dei lavori parlamentari della legge n. 86/2024. Difatti, fin da subito l'intento del legislatore, come emerge dalla relazione al d.d.l. A.S. n. 615 e' stato nel senso di consentire che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, anche le suddette regioni a statuto speciale e

province autonome possono concludere intese per acquisire nuove competenze nelle materie indicate dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione» (pag. 9 della relazione al d.d.l. A.S. n. 615, allegato n. 6) e, dunque, secondo le procedure stabilite dalla legge impugnata. Tanto e' vero che, per meglio esplicitare tale finalita', la formulazione originaria di tale disposizione, secondo cui «Nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, si applica l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (art. 10, comma 2, del d.d.l. A.S. n. 615, allegato n. 6), e' stata sostituita, nel corso dell'esame parlamentare, da quella, ancor piu' chiara, definitivamente confluita nel censurato art. 11, comma 2, della legge n. 86 del 2024.

Neppure si potrebbe sostenere, per assurdo, che il richiamo all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, contenuto nell'incipit dell'art. 11, comma 2, della legge debba essere inteso nel senso che le disposizioni di tale legge trovino applicazione alle regioni speciali limitatamente alle parti in cui prevedono forme di autonomia piu' ampia rispetto a quelle attribuite dagli Statuti. Infatti, si consideri come ai sensi dell'art. 10 della legge

costituzionale n. 3/2001, Â«sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia piu' ampie rispetto a quelle gia' attribuiteÂ». Questo significa che la clausola di maggior favore non puo' operare con riguardo ad atti che non siano la Â«presente legge costituzionaleÂ» cui fa riferimento lo stesso art. 10, ossia la legge costituzionale n. 3 del 2001. La sua operativita' e' limitata al confronto tra norme costituzionali e norme degli Statuti speciali, per stabilire quali di esse debbano osservarsi in alternativa, e non dispiega alcun effetto con riguardo a norme di rango legislativo ordinario, le quali peraltro mal si prestano a essere puntualmente classificate secondo che siano di maggior o minore favore per l'autonomia.

22.3. Appurato che l'art. 11, comma 2, estende alle regioni speciali tutte le disposizioni della legge n. 86, ne segue logicamente che tale disposizione – come precisa per una questione analoga Corte costituzionale sentenza n. 39/2014 – risulta radicalmente illegittima nella parte in cui stabilisce

l'applicabilit  alla regione speciale ricorrente – nel caso in cui intendesse avviare l'iter per il raggiungimento di un'intesa ex art. 116, comma 3, della Costituzione – sia della legge n. 86 del 2024 nella sua interezza, ovvero, in via subordinata, degli articoli 1, 2, 4, 5, commi primo e secondo, 7, commi primo e secondo, 8, commi primo e secondo (tale censura e' formulata nel motivo 1), sia, in ulteriore subordine, delle disposizioni contenute nell'art. 2, commi 1, 5, 6, 8, nell'art. 4, comma 2 e nell'art. 5, commi 1, 2, della legge n. 86 del 2024 e che sono a loro volta incostituzionali per le ragioni esposte negli specifici motivi piu' sopra dedotti (motivi 2, 3, 4, 10, 13, 18 e 19).

Poiche', come ha chiarito codesta Ecc.ma Corte costituzionale, alle fonti della specialita' Â«una legge ordinaria non puo' imporre limiti e condizioniÂ» (sent. n. 198 del 2012), risultano direttamente violati l'art. 54 dello Statuto sardo, perche' consente – con la sola eccezione dell'art. 8 dello Statuto speciale – deroghe o modifiche delle norme statutarie solamente attraverso il procedimento di revisione costituzionale e l'art. 116, comma 1, della Costituzione, che, a tutela della maggiore autonomia delle regioni speciali,

riconosce la particolare posizione dello Statuto speciale nel sistema delle fonti. Oltre ai parametri anzidetti, sono indirettamente violati ancora una volta, e per le ragioni già mostrate, gli articoli 15, 27, 51, 56 dello Statuto speciale della Sardegna e gli articoli 2, 3, commi 1 e 2, 116, comma 3, 117, comma 2, lettera m), e comma 4, 119, comma 2, 121, comma 2, della Costituzione, nella misura in cui l'art. 11, comma 2, qui in esame, estende sia la legge n. 86/2024 nella sua totalità, ovvero, in via subordinata, gli articoli 1, 2, 4, gli articoli 5, commi primo e secondo, 7, commi primo e secondo, 8, commi primo e secondo (tale censura è formulata nel motivo 1) sia, in ulteriore subordine, le disposizioni dell'art. 2, commi 1, 5, 6, 8, dell'art. 4, comma 2 e dell'art. 5, commi 1, 2, della legge n. 86/2024, alla regione ricorrente, così da ledere le sue attribuzioni costituzionali e statutarie rilevate nei motivi 2, 3, 4, 10, 13, 18 e 19.

22.4. In conclusione, l'art. 11, comma 2, della legge n. 86 del 2024 è incostituzionale, per violazione dell'art. 54, dello Statuto speciale per la Sardegna e dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, nonché, indirettamente, degli articoli 15, 27, 51, 56

dello Statuto speciale della Sardegna e degli articoli 2, 3, commi 1 e 2, 116, comma 3, 117, comma 2, lettera m) e comma 4, 119, comma 2, 121, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui prevede che la legge n. 86 del 2024 nella sua totalita' ovvero, in via subordinata, gli articoli 1, 2, 4, e gli articoli 5, commi primo e secondo, 7, commi primo e secondo, 8, commi primo e secondo e, in ulteriore subordine, le disposizioni legislative contenute, rispettivamente, nell'art. 2, commi 1, 5, 6, 8, nell'art. 4, comma 2 e nell'art. 5, commi 1, 2, della legge n. 86/2024 e in questa sede impugnate, debbano trovare applicazione anche nei confronti della Regione autonoma della Sardegna in violazione delle prerogative statutarie e costituzionali. Per quanto riguarda i termini della violazione dei parametri invocati si rinvia, in ossequio al principio di sinteticita' degli atti, a quanto specificamente dedotto nei motivi 1, 2, 3, 4, 10, 13, 18 e 19.

P. Q. M.

La Regione autonoma della Sardegna, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale e annullare:

l'intera legge 26 giugno 2024, n. 86, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana – Serie generale – del 28 giugno 2024, n. 150, recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione» per violazione dell'art. 116 della Costituzione, comma 3, ovvero, in via subordinata, gli articoli 1; 2; 4; 5, commi 1 e 2; 7, commi 1 e 2; 8, commi 1 e 2, per violazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione;

in ulteriore subordine, gli articoli 1, comma 2; 2, commi 1, 2, 3, 5, 6, 8; 3, commi 1, 3, 4, 7, 9; 4, commi 1, 2; 5, commi 1, 2; 7, commi 1 e 2; 8, commi 1 e 2; 9, comma 4; 10, comma 2; 11, comma 2; il combinato disposto degli articoli 5, comma 2, e 9 per violazione degli articoli 2; 3, commi 1 e 2; 5; 11; 23; 74; 75; 76; 77, comma 1; 81, commi 1, 3, 6; 87, comma 5; 97, comma 1; 114; 116, commi 1, 3;

117, commi 1, 2, lettera m) e 4; 119, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6; 120, comma 2; 121, comma 2; 127; 138; 139 della Costituzione, nonché dei principi di solidarietà (ex art. 2 della Costituzione), di ragionevolezza (ex art. 3 della Costituzione) e di leale collaborazione (ex articoli 5, 114 e 120 della Costituzione); per violazione dell'art. 5, della legge costituzionale n. 1 del 2012, e della legge 24 dicembre 2012, n. 243, con specifico riferimento agli articoli 9 ss. quale fonti costituzionalmente interposte; per violazione degli articoli 1, 15, 27, 51, 54, 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 e successive modifiche e integrazioni (Statuto speciale per la Sardegna).

Si deposita copia conforme all'originale dell'atto della Giunta regionale della Regione autonoma della Sardegna recante deliberazione dell'impugnazione e conferimento dell'incarico defensionale.

Si allegano, altresì, le seguenti leggi, atti e documenti:

legge 26 giugno 2024, n. 86, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana – Serie generale – del 28 giugno 2024, n. 150;

delibera G.R. 21 agosto 2024, n. 30/1;

Memoria della Banca d'Italia alla 1^{Â°} Commissione affari

costituzionali del Senato 19 giugno 2023;

nota di lettura dell'Ufficio parlamentare di bilancio AS 615,

maggio 2023, n. 52;

Audizione Svimez dinanzi alla 1^{Â°} Commissione affari

costituzionali del Senato 25 maggio 2023;

nota Presidente G.R. Veneto 1^{Â°} luglio 2024, n. 316637;

disegno di legge AS 615 del 23 marzo 2023.

Cagliari-Roma, 23 agosto 2024

Prof. Avv. Chessa – Prof. Avv. Deffenu – Prof. Avv. Saitta

gli Avv.ti Pani – Parisi