Reg. ric. n. **28** del **2024** n° parte **1**

pubbl. su G.U. del **11/09/2024** n. **37**

**Ricorrente:** Regione Puglia

**Resistenti:**  Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:**

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, Cost. e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché delle relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione – Ricorso della Regione Puglia – Denunciata previsione di una legge-quadro vincolante per le successive attività di applicazione dell’art. 116, terzo comma, Cost., in contrasto con il parametro costituzionale di riferimento che è già del tutto autosufficiente recando esso stesso i principi della devoluzione di forme particolari di autonomia.

- Legge 26 giugno 2024, n. 86, intero testo.

- Costituzione, art. 116, terzo comma.

N. 28 RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 09 agosto 2024

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in

cancelleria il 9 agosto 2024 (della Regione Puglia).

Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata

delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo

comma, della Costituzione - Definizione di principi generali per

l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme

e condizioni particolari di autonomia, in attuazione dell'art. 116,

terzo comma, della Costituzione, e per la modifica e la revoca

delle stesse, nonche' delle relative modalita' procedurali di

approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione - Denunciata

previsione di una legge-quadro vincolante per le successive

attivita' di applicazione dell'art. 116, terzo comma, della

Costituzione.

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

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

116, terzo comma, della Costituzione - Finalita' - Procedimento di

approvazione delle intese fra Stato e Regione - Attribuzione di

ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia subordinata

alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni

concernenti i diritti civili e sociali (LEP) che devono essere

garantiti equamente su tutto il territorio nazionale - Denunciate

previsioni che non limitano quantitativamente o qualitativamente la

devoluzione delle funzioni.

In ulteriore subordine: Costituzione - Interpretazione dell'art. 116,

terzo comma, della Costituzione data dalla legge n. 86 del 2024 -

Denunciata illegittimita' costituzionale, previa, ove occorra,

autorimessione, dello stesso art. 116, terzo comma, della

Costituzione, nella denegata ipotesi in cui la disposizione

costituzionale possa essere interpretata nel senso che

consentirebbe la devoluzione di tutte le funzioni in tutte le

materie ivi contemplate.

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

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

116, terzo comma, della Costituzione - Individuazione delle materie

o degli ambiti di materie in cui i LEP sono determinati -

Procedimento di determinazione e aggiornamento dei LEP e di

monitoraggio dell'effettiva garanzia dell'erogazione dei LEP nelle

Regioni che hanno sottoscritto le intese.

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

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

116, terzo comma, della Costituzione - Delega al Governo per

l'individuazione dei LEP, per la definizione delle procedure e

delle modalita' operative per monitorare l'effettiva garanzia in

ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP - Aggiornamento dei LEP

con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

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

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

116, terzo comma, della Costituzione - Principi relativi

all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali

corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento - Previsione

che l'intesa tra Stato e Regione individua le modalita' di

finanziamento delle funzioni attribuite attraverso

compartecipazioni al gettito di uno o piu' tributi erariali

maturato nel territorio regionale nel rispetto dell'art. 17 della

legge n. 196 del 2009, nonche' di quanto previsto nell'art. 119,

quarto comma, della Costituzione - Previsione che la Commissione

paritetica Stato-Regione - Autonomia locali disciplinata

dall'intesa provvede annualmente alla ricognizione

dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa gia' definiti e

l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il

finanziamento delle medesime funzioni - Clausola di invarianza

finanziaria.

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

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

116, terzo comma, della Costituzione - Finanziamento dei LEP -

Aggiornamento e ricognizione dei LEP e delle relative clausole

economico-finanziarie.

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

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

116, terzo comma, della Costituzione - Previsione che resta ferma

la possibilita' di prevedere anche per le Regioni che hanno

sottoscritto le intese il concorso agli obiettivi di finanza

pubblica.

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

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

116, terzo comma, della Costituzione - Procedimento di approvazione

delle intese tra Stato e Regione richiedente ulteriori forme e

condizioni particolari di autonomia - Durata delle intese -

Modalita' di coinvolgimento della Conferenza unificata.

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

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

116, terzo comma, della Costituzione - Attribuzioni del Presidente

del Consiglio dei ministri nella fase iniziale del procedimento e

nel corso della trattativa fra lo Stato e la Regione interessata a

ottenere particolari forme di autonomia.

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

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

116, terzo comma, della Costituzione - Durata delle intese fra

Stato e Regione - Previsione che ciascuna intesa individua le

disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel

territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali

attuative dell'intesa - Previsione che le disposizioni statali

successive alla data di entrata in vigore delle leggi di

approvazione di intese osservano le competenze legislative e

l'assegnazione delle funzioni amministrative nonche' le ulteriori

disposizioni contenute nelle intese.

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

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

116, terzo comma, della Costituzione - Disposizioni transitorie e

finali - Previsione che gli atti di iniziativa delle Regioni gia'

presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto

congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data

di entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, sono esaminati

secondo quanto previsto dalla medesima legge.

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

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

116, terzo comma, della Costituzione - Procedimento di approvazione

dell'intesa tra Stato e Regione interessata a ottenere particolari

forme di autonomia - Previsione che lo schema di intesa definitivo

e' deliberato dal Consiglio dei ministri - Previsione che con lo

schema di intesa definitivo il Consiglio dei ministri delibera un

disegno di legge di approvazione dell'intesa che e' immediatamente

trasmesso alle Camere per la deliberazione.

- Legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l'attuazione

dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai

sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), intero

testo nonche', in subordine, artt. 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, commi 1 e

2, 9, 10, e 11, comma 1, nonche', in ulteriore subordine,

Costituzione, art. 116, terzo comma, come novellato dall'art. 2

della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al

titolo V della parte seconda della Costituzione).

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

Ricorso della Regione Puglia (cod. fisc. 80017210727), in persona

del Presidente pro tempore dott. Michele Emiliano, con sede in 70121

Bari (BA), Lungomare Nazario Sauro, n. 31, rappresentata e difesa,

giusta procura speciale alle liti allegata al presente atto e in

forza della delibera della giunta regionale della Regione Puglia n.

1121 del 5 agosto 2024 (doc. 1), dagli avv.ti prof. Massimo Luciani

(cod. fisc. LCNMSM52L23H501G; pec

massimoluciani@ordineavvocatiroma.org) e Rossana Lanza (cod. fisc

LNZRSN63C69L049N; pec lanza.rossana@avvocatibari.legalmail.it),

elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in 00161, Roma -

via Antonio Musa n. 12/A - e con domicilio digitale eletto presso

l'indirizzo di posta elettronica certificata del medesimo difensore

massimoluciani@ordineavvocatiroma.org pubblicato sul Registro

generale degli indirizzi elettronici (ReGIndE), ex decreto

ministeriale n. 44 del 2011.

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del

Presidente del Consiglio dei Ministri pro tempore, rappresentato e

difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede in

00186 Roma - via dei Portoghesi n. 12 - e' domiciliato ex lege, per

la dichiarazione dell'illegittimita' costituzionale dell'intera legge

26 giugno 2024, n. 86, pubbl. nella Gazzetta Ufficiale 28 giugno

2024, n. 150, nonche', in subordine e in ragione dei singoli motivi

di ricorso, degli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, commi 1 e 2, 9, 10,

11, comma 1, della medesima legge, nonche', in ulteriore subordine,

dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, come novellato dall'art.

2 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Fatto

1. - Oggetto del presente ricorso e' l'intera legge 26 giugno

2024, n. 86, recante Â«Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia

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

116, terzo comma, della CostituzioneÂ», afflitta da vizi Â«geneticiÂ»,

per cosi' dire, di ordine tanto sostanziale quanto procedimentale,

che si illustreranno con il primo motivo di ricorso. Oggetto di

specifiche censure sono inoltre, in subordine, gli articoli 1, 2, 3,

4, 5, 7, 8, commi 1 e 2, 9, 10; e 11, comma 1. E lo e' anche, in

ulteriore subordine, lo stesso art. 116, comma 3, della Costituzione.

Prima di illustrare i motivi, e' opportuno succintamente dare

conto del contenuto della legge impugnata, rinviando alle censure per

piu' distese considerazioni, ove esse siano necessarie, anche sugli

effetti delle previsioni impugnate.

L'art. 1 - rubricato Â«Finalita'Â» - afferma ch'essa Â«definisce i

principi generali per l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario

di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in

attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e per la

modifica e la revoca delle stesse, nonche' le relative modalita'

procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una regione,

nel rispetto delle prerogative e dei regolamenti parlamentariÂ» (comma

1) e stabilisce che l'attribuzione di tali ulteriori forme e

condizioni particolari di autonomia Â«relative a materie o ambiti di

materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere

garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, e' consentita

subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla

data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della

procedura di cui all'art. 3, dei relativi livelli essenziali delle

prestazioni concernenti i diritti civili e sociali [...] che devono

essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi

dell'art. 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi

sanciti dall'art. 119 della CostituzioneÂ» (comma 2). Al medesimo

comma 2 dell'art. 1 si specifica che Â«Tali livelli indicano la soglia

costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile

per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e

per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per

assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti

finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire

un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno

superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni

inerenti ai diritti civili e socialiÂ».

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

fra Stato e regione, prevedendo che:

l'atto di iniziativa e' deliberato dalla regione ed e'

trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per

gli affari regionali e le autonomie, che, acquisita entro sessanta

giorni la valutazione dei Ministri competenti per materia e del

Ministro dell'economia e delle finanze, Â«avvia il negoziato con la

regione richiedente ai fini dell'approvazione dell'intesaÂ»; decorso

tale termine, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro

per gli affari regionali e le autonomie Â«avvia comunque il negoziatoÂ»

e Â«ai fini dell'avvio del negoziato [...] tiene conto del quadro

finanziario della RegioneÂ» (comma 1);

lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e regione

viene approvato dal Consiglio dei ministri (comma 3) e poi trasmesso

alla Conferenza unificata per l'espressione del parere, da rendere

entro sessanta giorni dalla data di trasmissione; dopo che tale

parere e' stato reso e comunque una volta decorso detto termine, Â«lo

schema di intesa preliminare e' immediatamente trasmesso alle Camere

per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si

esprimono con atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti,

entro novanta giorni dalla data di trasmissione dello schema di

intesa preliminare, udito il presidente della giunta regionale

interessataÂ» (comma 4);

successivamente il Presidente del Consiglio dei ministri o il

Ministro per gli affari regionali e le autonomie predispone lo schema

di intesa definitivo Â«al termine di un ulteriore negoziato, ove

necessarioÂ»; lo schema di intesa definitivo viene trasmesso alla

regione interessata, che lo approva secondo le modalita' e le forme

stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria; entro

quarantacinque giorni dalla data della comunicazione

dell'approvazione da parte della regione lo schema di intesa

definitivo e' deliberato dal Consiglio dei ministri (comma 5);

il Consiglio dei ministri Â«delibera un disegno di legge di

approvazione dell'intesa, che vi e' allegataÂ» (comma 6) e tale

disegno di legge Â«e' immediatamente trasmesso alle Camere per la

deliberazione, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della

CostituzioneÂ» (comma 8);

Â«l'intesa definitiva, dopo l'approvazione del Consiglio dei

ministri, e' immediatamente sottoscritta dal Presidente del Consiglio

dei ministri e dal Presidente della giunta regionaleÂ» (comma 7).

L'art. 3, recante Â«Delega al Governo per la determinazione dei

LEP ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della

CostituzioneÂ», per quanto qui rileva, stabilisce che:

Â«[...] per l'individuazione dei livelli essenziali delle

prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere

garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP), il Governo e'

delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata

in vigore della presente legge, uno o piu' decreti legislativi, sulla

base dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, commi da 791

a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197Â» (comma 1);

al comma 3, che Â«nelle materie di cui all'art. 116, terzo

comma, della Costituzione, i LEP sono determinatiÂ» soltanto Â«nelle

materie o negli ambiti di materieÂ» enumerati al medesimo comma;

i decreti legislativi di cui al comma 1 Â«definiscono le

procedure e le modalita' operative per monitorare l'effettiva

garanzia in ciascuna regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di

appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonche'

la congruita' tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a

disposizioneÂ» (comma 4);

i LEP possono essere aggiornati periodicamente con decreti

del Presidente del Consiglio dei ministri (comma 7);

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» (comma 9).

L'art. 4 prevede, poi, che:

il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse

umane, strumentali e finanziarie, Â«concernenti materie o ambiti di

materie riferibili ai LEP di cui all'art. 3, puo' essere effettuato,

secondo le modalita' e le procedure di quantificazione individuate

dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi

LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle

risorse rese disponibili nella legge di bilancioÂ» (comma 1);

Â«Qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo periodo

derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si

puo' procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente

all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento

delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli

essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, [...]Â»

(comma 1);

Â«Il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti

di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative

risorse umane, strumentali e finanziarie, puo' essere effettuato,

secondo le modalita', le procedure e i tempi indicati nelle singole

intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente,

dalla data di entrata in vigore della presente leggeÂ» (comma 2).

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

Â«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 [...]Â» (comma 1);

Â«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

CostituzioneÂ» (comma 2).

L'art. 6 stabilisce che le funzioni amministrative trasferite

alla regione in attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione

Â«sono attribuite, dalla regione medesima, contestualmente alle

relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni, salvo

che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a

province, citta' metropolitane e regione, sulla base dei principi di

sussidiarieta', differenziazione ed adeguatezzaÂ» (comma 1) e che

restano ferme, in ogni caso, le funzioni fondamentali degli enti

locali, con le connesse risorse umane, strumentali e finanziarie, di

cui all'art. 117, comma 2, lettera p), della Costituzione.

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

comma 3, della Costituzione:

Â«indica la propria durata, comunque non superiore a dieci

anniÂ» e puo' essere modificata;

prevede Â«i casi, i tempi e le modalita' con cui lo Stato o la

regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che e'

deliberata con legge a maggioranza assoluta delle CamereÂ».

La norma stabilisce che lo Stato, Â«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 CamereÂ».

Alla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende

rinnovata per un uguale periodo, salva diversa volonta' dello Stato o

della regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza

(comma 2).

Il medesimo art. 7 prevede poi che Â«ciascuna intesa individua, in

un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di

avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore

delle leggi regionali attuative dell'intesaÂ» (comma 3) e che Â«Le

disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle

leggi di approvazione di intese osservano le competenze legislative e

l'assegnazione delle funzioni amministrative nonche' le ulteriori

disposizioni contenute nelle inteseÂ» (comma 5).

L'art. 8 disciplina le forme di monitoraggio degli oneri

finanziari derivanti, per ciascuna regione, dall'esercizio delle

funzioni, nonche' di Â«ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni

di spesa gia' definiti e l'andamento del gettito dei tributi

compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni

dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e

condizioni particolari di autonomiaÂ».

L'art. 9, rubricato Â«Clausole finanziarieÂ», dispone, in estrema

sintesi, che:

Â«Dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa

non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza

pubblicaÂ» (comma 1);

Â«il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e

fabbisogni standard e' attuato nel rispetto dell'art. 17 della legge

31 dicembre 2009, n. 196, e degli equilibri di bilancioÂ» (comma 2);

Â«Per le singole regioni che non siano parte delle intese

[...] e' garantita l'invarianza finanziaria nonche' il finanziamento

delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'art.

119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione. Le intese, in

ogni caso, non possono pregiudicare l'entita' e la proporzionalita'

delle risorse da destinare a ciascuna delle altre regioni, anche in

relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei

LEP di cui all'art. 3. E' comunque garantita la perequazione per i

territori con minore capacita' fiscale per abitanteÂ» (comma 3);

Â«Al fine di garantire il coordinamento della finanza

pubblica, resta ferma la possibilita' di prevedere anche per le

regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'articolo 2,

il concorso agli obiettivi di finanza pubblica [...]Â» (comma 4).

L'art. 10 enuncia il principio che anche nei territori delle

regioni che non concludono le intese lo Stato adotta misure

(asseritamente) perequative e di promozione dello sviluppo economico,

della coesione e della solidarieta' sociale (cosi' come si legge

nella rubrica dell'articolo).

Da ultimo, l'art. 11, recante Â«Disposizioni transitorie e

finaliÂ», stabilisce che:

Â«Gli atti di iniziativa delle regioni gia' presentati al

Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il

Governo e la regione interessata prima della data di entrata in

vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto

dalle pertinenti disposizioni della presente leggeÂ» (comma 1);

Â«Ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre

2001, n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano

anche nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle Province

autonome di Trento e di BolzanoÂ» (comma 2);

Â«e' fatto salvo l'esercizio del potere sostitutivo del

Governo ai sensi dell'art. 120, secondo comma, della CostituzioneÂ»

(comma 3).

Le disposizioni indicate in epigrafe sono illegittime e

gravemente violative delle attribuzioni costituzionali della Regione

Puglia, che ne chiede la declaratoria d'illegittimita' costituzionale

per i seguenti

Motivi

Premessa. - Occorre premettere all'esposizione dei motivi di

ricorso due considerazioni generali, l'una nel merito, l'altra nel

rito.

A.- Sui fallaci presupposti della legge impugnata. La legge

impugnata, affetta dai molteplici vizi di legittimita' costituzionale

che appresso si dettaglieranno, muove da due, parimenti indimostrati,

presupposti.

i) Il primo, procedimentale, concerne la possibilita' di

adottare una legge-quadro vincolante per le successive attivita' di

applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione. Come si

legge nella Relazione di accompagnamento al d.d.l. Senato, XIX

Legislatura, n. 615, Â«La soluzione di una legge generale di

attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, pur non

essendo prevista espressamente dalla Costituzione, persegue piu'

facilmente due obiettivi primari: un piu' ordinato e coordinato

processo di attuazione; un piu' ampio coinvolgimento delle CamereÂ»

(doc. 2, p. 4), ma nonostante che una simile legge-quadro non sia

Â«prevista espressamente dalla CostituzioneÂ» si e' comunque ritenuto

di potervi ricorrere. L'errore prospettico e' evidente.

Al di la', invero, d'ogni considerazione sulla perdurante

vincolativita' dell'antico principio ubi lex voluit dixit, ubi noluit

tacuit, la Costituzione non si limita affatto a tacere sul punto, ma

contiene indicazioni precise quanto al procedimento di attribuzione

di Â«ulteriori forme e condizioni particolari di autonomiaÂ»,

indicazioni che saranno ricordate al primo motivo del presente

ricorso e che la legge impugnata, pel solo fatto di affastellarne di

ulteriori, disattende.

ii) Il secondo presupposto, sostanziale, concerne i benefici

attesi dall'applicazione della legge impugnata. Come si legge nella

citata relazione di accompagnamento, Â«L'auspicio e' che tutti

aumentino la velocita': sia le aree del Paese che con l'autonomia

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

3). E' tuttavia ben noto che la legge impugnata non e' stata

preceduta da alcuna adeguata istruttoria e che difettano analisi

socioeconomiche che diano un qualche fondamento in particolare

all'assertiva proclamazione che le regioni non richiedenti

l'autonomia particolare (o ad essa non ammesse) Â«finalmente possono

crescereÂ».

Questo difetto istruttorio spiega perche' - come meglio si

vedra' al par. 9 - la legge impugnata non stabilisca alcun criterio

vincolante per la definizione dei limiti del conferimento delle

ulteriori forme di autonomia, lasciando il Presidente del Consiglio

arbitro della loro identificazione di volta in volta. L'art. 2, comma

2, infatti, si limita a disporre che 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». Al Presidente del

Consiglio, come e' evidente, non sono indicati paradigmi normativi di

riferimento, ricadendo nella sua discrezionalita' politica la

determinazione di opportunita' dei limiti dei trasferimenti. E questo

accade proprio perche' la legge non e' stata preceduta da alcuna

adeguata istruttoria sul rapporto costi-benefici dell'operazione.

L'errore nei presupposti sarebbe gia' di per se' indice della

illegittimita' della legge impugnata, ma il suo dettagliato esame

mostra con piana evidenza i vizi che l'affliggono.

Passiamo dunque alla loro distinta contestazione, con un'ultima

precisazione preliminare: che qui, per rispettare anche lessicalmente

il testo dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, si utilizzera'

il sintagma Â«autonomia particolareÂ» in luogo dell'altro Â«autonomia

differenziataÂ», indebitamente invalso nell'uso (e inopportunamente

seguito, anche qui, nel titulum legis). Cio' che nella logica del

parametro costituzionale conta, infatti, e' proprio la natura

Â«particolareÂ» dell'autonomia, non gia' la sua generica natura

Â«differenziataÂ», che consegue sempre e comunque a qualsivoglia

diverso regime di trattamento delle singole regioni.

B.- Sulla censurabilita' dei vizi da parte della Regione Puglia.

Quanto alle notazioni in rito, valga quanto segue.

B.1.- Come e' noto, il giudizio di legittimita' costituzionale in

via principale introdotto da una regione puo' essere articolato in

due modi, entrambi parimenti ammissibili:

puo' essere costruito come una tipica controversia

competenziale, lamentando l'invasione delle attribuzioni

costituzionali della ricorrente;

puo' lamentare la violazione di parametri diversi da quelli

che regolano i rapporti tra Stato e regioni, purche' il ricorso sia

adeguatamente motivato in termini di c.d. Â«ridondanzaÂ» sulla sfera

delle prerogative di autonomia della regione.

Per questo secondo profilo, codesta ecc.ma Corte, con

giurisprudenza costante, ha affermato che e' ammissibile il ricorso

principale che, nell'evocare parametri costituzionali non attinenti

al riparto delle attribuzioni tra Stato e regioni, indichi i titoli

di competenza indirettamente lesi dalle norme impugnate e illustri le

ragioni di tale lesione (tra le tantissime, v. Corte costituzionale,

nn. 6 e 223 del 2023).

Le censure che seguono sono formulate in entrambi i termini ora

descritti, cioe' sia contestando la diretta lesione delle competenze

costituzionali della ricorrente, sia lamentando la violazione di

norme diverse da quelle contenute nel Titolo V della seconda Parte

della Costituzione, ma illustrando la ridondanza dei vizi sulle

attribuzioni regionali.

In questa prospettiva, la motivazione delle censure e' agevolata

dall'evidente circostanza che la legge impugnata si pone al crocevia

delle competenze legislative dello Stato e delle regioni, la cui

inestricabile sovrapposizione rende gia' logicamente indiscutibile la

ridondanza sulla sfera di autonomia della ricorrente.

B.2.- La legge impugnata e' una c.d. Â«legge-quadroÂ», destinata a

essere attuata, come s'e' detto, tramite uno o piu' successivi

procedimenti, tanto politico-amministrativi (le interlocuzioni e le

intese tra Stato e regioni, in particolare) quanto legislativi. Tale

circostanza, pero', non esclude l'attualita' dell'interesse a

ricorrere.

Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti Â«il giudizio

promosso in via principale e' giustificato dalla mera pubblicazione

di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze,

a prescindere dagli effetti che essa abbia o non abbia prodotto

[...], consistendo l'interesse attuale e concreto del ricorrente

esclusivamente nella tutela delle competenze legislative nel rispetto

del riparto delineato dalla CostituzioneÂ» (cosi' la sentenza n. 4 del

2022, v. anche le sentt. nn. 21 e 248 del 2022).

Codesta ecc.ma Corte ha anche precisato che Â«l'utilita' che fonda

l'interesse all'impugnazione attiene al corretto inquadramento delle

competenze legislativeÂ» e che Â«l'interesse del ricorrente e', dunque,

volto a ottenere una pronuncia [...] che dirima ogni incertezza

riguardo tale inquadramentoÂ» (sentt. n. 21 del 2022 e n. 248 del

2022).

Cio' sta a significare che il fatto che la legge n. 86 del 2024

sia destinata a essere attuata (anche) tramite ulteriori leggi,

recettive delle intese tra Stato e regione, non priva la ricorrente

dell'interesse a un pronunciamento su di essa. Il fatto, poi, che

l'applicazione della legge necessiti anche semplicemente di attivita'

(non gia' legislative, ma) squisitamente amministrative che dalla

legge stessa sono imperativamente disciplinate, come l'interlocuzione

tra lo Stato, la regione interessata all'autonomia particolare e la

Conferenza unificata e - lo si e' ricordato supra - l'esercizio delle

prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri, conferma,

oltre ogni dubbio, la sussistenza dell'interesse al ricorso.

S'aggiunga che l'art. 11, comma 1, della legge impugnata fa salvi

Â«gli atti di iniziativa delle regioni gia' presentati al Governo, di

cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la

regione interessata prima della data di entrata in vigoreÂ» della

medesima legge n. 86 del 2024. Tali atti sono Â«esaminati secondo

quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente leggeÂ»,

il che conferma senza ombra di dubbio che la legge impugnata e'

avviata all'immediata applicazione/esecuzione in via amministrativa

(e, sia detto per estremo tuziorismo, anche in ragione dell'art. 11

emerge l'immediata lesivita' pure dell'intera legge impugnata).

1. - Illegittimita' costituzionale dell'intera legge 26 giugno 2024,

n. 86, per violazione dell'art. 116 della Costituzione.

Come esposto in premessa, la legge impugnata pretende

d'atteggiarsi a legge-quadro d'attuazione dell'art. 116, comma 3,

della Costituzione. Per cio' solo essa e', nella sua interezza,

illegittima.

E' l'art. 1, comma 1, a operare l'autoqualificazione della legge,

affermando ch'essa Â«definisce i principi generali per l'attribuzione

alle regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni

particolari di autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma,

della Costituzione e per la modifica e la revoca delle stesse,

nonche' le relative modalita' procedurali di approvazione delle

intese fra lo Stato e una regione, nel rispetto delle prerogative e

dei regolamenti parlamentariÂ». Cosi' facendo si viola frontalmente

l'art. 116, comma 3, della Costituzione.

Come detto sempre in premessa, il parametro costituzionale di

riferimento non prevede affatto una legge-quadro per la propria

attuazione, alla cui adozione il legislatore statale, pertanto, non

e' legittimato (s'e' gia' detto dell'antico principio ubi lex voluit

dixit, ubi noluit tacuit, ma s'aggiunga che il silenzio della

Costituzione e' ancor piu' ostativo in quanto la legge impugnata

pretende di condizionare le leggi successive, e che queste sono pero'

Â«rinforzateÂ» solo in forza del procedimento aggravato ex art. 116,

comma 3, della Costituzione.).

Quand'anche il silenzio della Costituzione non fosse ritenuto

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

116, comma 3, della Costituzione non si limita affatto a tacere sul

punto, ma contiene indicazioni precise quanto al procedimento di

attribuzione di Â«ulteriori forme e condizioni particolari di

autonomiaÂ». In particolare, contempla quanto segue:

a) conferimento Â«con legge dello StatoÂ»;

b) necessita' di previa Â«iniziativa della regione

interessataÂ»;

c) coinvolgimento degli enti locali (Â«sentiti gli enti

localiÂ»);

d) approvazione con legge e non con atto avente forza di

legge (Â«[...] approvata dalle Camere [...]Â»);

e) necessita' della Â«maggioranza assoluta dei componentiÂ»;

f) approvazione Â«sulla base di intesa fra lo Stato e la

regione interessataÂ».

Una normativa-quadro che, come prevede l'art. 1, comma 1, della

legge impugnata, sia intesa a definire Â«i principi generali per

l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e

condizioni particolari di autonomia [...] e per la modifica e la

revoca delle stesse, nonche' le relative modalita' procedurali di

approvazione delle intese fra lo Stato e una regioneÂ», pertanto, non

e' contemplata dall'art. 116, comma 3, della Costituzione, per la

semplice ragione che il testo costituzionale e' gia' del tutto

autosufficiente e reca esso stesso i Â«principiÂ» della devoluzione di

forme particolari di autonomia (principi inopinatamente violati dalla

legge impugnata, come di seguito si confida di dimostrare).

Come abbiamo visto, e' l'art. 1, comma 1, a pretendere di

Â«defini[r]e 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

CostituzioneÂ», ma e' evidente che il vizio che l'affligge travolge

l'intera legge n. 86 del 2024, in quanto essa e' tutta intesa a

disciplinare, praeter e contra Constitutionem, delle procedure che

proprio la Costituzione gia' definisce.

Specificamente viziate sono, poi, le singole previsioni indicate

in epigrafe e appresso meglio descritte, che in via subordinata si

censurano con i motivi di ricorso che seguono.

2. - Illegittimita' costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, e

dell'art. 2 della legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione degli

articoli 3, 116, 117 e 119 della Costituzione. In ulteriore

subordine, illegittimita' costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, e

dell'art. 2 della legge 26 giugno 2024, n. 86, derivante

dall'illegittimita' costituzionale dello stesso art. 116, comma 3,

della Costituzione, per violazione dei principi supremi

dell'ordinamento costituzionale di cui agli articoli 2, 3, 5, 114,

117 e 120 della Costituzione.

Come si e' osservato in narrativa, la legge impugnata non ha in

alcun modo limitato il numero e lo spettro delle competenze che

possono essere devolute alla singola regione, con la conseguenza che

l'intesa regolata dall'art. 2 potrebbe avere a oggetto tutte le

funzioni di tutte le materie di cui all'art. 117, comma 3, della

Costituzione, nonche' l'organizzazione della giustizia di pace, le

norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente,

dell'ecosistema e dei beni culturali.

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

L'art. 1, comma 1, non si limita a dettare le finalita' della

legge, ma come gia' accennato, pretende di definire Â«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 [...]Â».

Il secondo comma dell'art. 1 prevede che le ulteriori e

particolari forme di autonomia siano concesse subordinatamente alla

definizione dei Â«relativi livelli essenziali delle prestazioni

concernenti i diritti civili e socialiÂ» (hinc inde: Â«LEPÂ», sul punto

si tornera' infra, al par. 3), ma non detta alcuna limitazione

quantitativa o qualitativa delle funzioni delegabili.

Il comma 1 dell'art. 1 e' percio' viziato (allo stesso modo del

comma 2, del quale si dice amplius appresso) non solo per le ragioni

viste al presente motivo, ma anche in quanto contempla una

devoluzione di materie e ambiti di materie sine limite.

Quanto all'art. 2, il primo comma, nel descrivere l'oggetto della

devoluzione, riprende la formula dell'art. 116, comma 3, della

Costituzione (Â«l'atto di iniziativa relativo alla richiesta di

attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di

autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della

Costituzione, e' deliberato dalla regione, sentiti gli enti locali

[...]Â»). Il secondo comma, pero', specifica che Â«L'atto o gli atti di

iniziativa di ciascuna regione possono concernere una o piu' materie

o ambiti di materie e le relative funzioniÂ».

Formulazione inequivocabile: stando alla legge impugnata e'

paradossalmente possibile la devoluzione di tutte le funzioni (a

cominciare da quella legislativa) in tutte le materie di cui all'art.

116, comma 3, della Costituzione.

2.1.- In questo modo e' stato certamente violato l'art. 116,

comma 3, della Costituzione. Tale disposizione costituzionale,

infatti, consente l'attribuzione di Â«Ulteriori forme e condizioni

particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo

comma dell'art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del

medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione

della giustizia di pace, n) e s)Â».

La semplice lettura della disposizione costituzionale rende

evidente quanto segue.

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

un'intera materia. Lo Stato puo' attribuire forme e condizioni di

autonomia solo se concernenti una materia: si tratta di una

formulazione che individua un perimetro certamente minore di quello

nel quale si situa un intero ambito materiale. Consentire la

devoluzione di un'intera materia equivarrebbe a cancellare dal testo

dell'art. 116, comma 3, della Costituzione le parole Â«forme e

condizioni particolari di autonomia, concernenti le [...]Â».

b) Per la stessa ragione si deve escludere che sia possibile

attribuire a una regione funzioni concernenti tutte le materie

menzionate dall'art. 116, comma 3, della Costituzione Â«Forme e

condizioni particolariÂ» di autonomia, infatti, anche in questa

prospettiva e' formula che rimanda a una frazione di competenze,

adeguatamente perimetrata rispetto all'amplissimo spettro di funzioni

che possono essere devolute.

c) Infine, l'accesso all'autonomia particolare non ha bisogno

solamente della volonta' politica della regione che, sentiti gli enti

locali, avvia la procedura per la differenziazione. L'attribuzione di

Â«condizioni di autonomiaÂ», infatti, va rettamente interpretata. Essa

non si riferisce solamente al punto di arrivo del percorso di

differenziazione della regione che, dopo l'approvazione della legge

rinforzata ex art. 116, comma 3, della Costituzione avra' una

maggiore autonomia. Si riferisce invece anche al suo punto di

partenza. Una regione puo' avere accesso all'autonomia particolare

concernente una specifica materia solo ove il contesto sociale della

comunita' locale lo richieda. Si badi: non si tratta solo del dato

economico, come troppo spesso (e con evidente semplificazione di

analisi) si afferma, bensi' di una ragionevole valutazione dei dati

sociali, geografici, economici e demografici, dalla quale emerga con

nitore che una maggiore autonomia territoriale costituisce uno

strumento adeguato e, anzi, necessario per l'attuazione del

complessivo e unitario progetto costituzionale di realizzazione di

una societa' di eguali, che hanno pari dignita' sociale in quanto

sono loro assicurati lo sviluppo della personalita' e la

partecipazione effettiva all'organizzazione politica, sociale ed

economica della Repubblica tramite l'esercizio dei diritti e

l'assolvimento dei doveri fondamentali, tanto come singoli quanto

come membri delle diverse soggettivita' pluralistiche attive nella

societa'. La formula Â«condizioni di autonomiaÂ», dunque, con ogni

evidenza presuppone che l'autonomia particolare sia attuata sulla

base di una diagnosi, legata alle Â«condizioniÂ» in cui versa il

contesto territoriale di riferimento, e di una prognosi, riferita

all'utilita' dell'autonomia particolare non solo nella prospettiva

dell'efficienza dell'azione amministrativa, ma in termini piu'

generali per l'attuazione del percorso personalista voluto dalla

Costituzione repubblicana.

L'identificazione delle funzioni che possono essere devolute, in

conclusione, non puo' essere semplicemente rimessa al mero arbitrio

del decisore politico statale e di quello regionale. Si tratta un

potere previsto dalla Costituzione che, come ogni altro potere

regolato dall'ordinamento, puo' essere esercitato solo in maniera

ragionevole, per finalita' costituzionalmente pregevoli e nel

rispetto del principio di proporzionalita'. Il che, tradotto nelle

dinamiche relazionali tra i diversi livelli di Governo, richiede

anche il rispetto dei principi di sussidiarieta', adeguatezza e

differenziazione di cui all'art. 119 della Costituzione. La legge

impugnata, invece, si limita ad affidare al Presidente del Consiglio

la delimitazione del perimetro della devoluzione, non comprendendo

che una Â«garanziaÂ» (se di garanzia si potesse parlare...) politica

non equivale all'indispensabile definizione giuridica dei limiti

della devoluzione stessa. Definizione che - invece - e' del tutto

assente.

2.2.- In questo senso depongono anche i lavori preparatori della

legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha novellato l'art. 116 della

Costituzione.

L'allora relatore di maggioranza alla Camera dei deputati, on.

Cerulli Irelli, sottolineava che alle forme ulteriori di autonomia la

regione avrebbe potuto aspirare solo quando le condizioni sociali del

territorio lo avessero richiesto. Anche l'on. Di Bisceglie, nella

seduta della Commissione Affari costituzionali del 9 novembre 1999,

osservo' che la concessione di nuove funzioni alle regioni ad

autonomia differenziata avrebbe dovuto rispettare i principi di

sussidiarieta', adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 119

della Costituzione.

Quanto alle voci degli esponenti delle forze politiche allora

all'opposizione, come non ricordare le considerazioni del sen.

Fisichella (seduta n. 954 del 14 novembre 2000), il quale osservava

che i processi di ristrutturazione federale di uno Stato unitario si

determinano quando forti Â«frattureÂ» nella popolazione non trovano

piu' adeguati strumenti di composizione e che, sia pure in termini

meno critici e problematici, anche le ristrutturazioni

dell'ordinamento regionale devono avere solide ragioni e

giustificazioni.

2.3.- Alla luce di quanto sin qui osservato risulta evidente che

gli articoli 1 e 2 della legge impugnata, nella parte in cui non

limitano, con previsioni giuridicamente vincolanti, la devoluzione

delle funzioni (anzi consentono la devoluzione integrale di tutte le

materie di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione) e non

impongono che, nell'ambito del procedimento, emergano e siano

convenientemente rappresentate le ragioni in base alle quali la

scelta delle forme e delle modalita' di maggiore autonomia sia

coerente con il contesto sociale di riferimento e con i principi di

ragionevolezza, sussidiarieta', adeguatezza e differenziazione,

violano gli articoli 3, 116, comma 3, 117, comma 3, e 119 della

Costituzione.

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

comma 3, della Costituzione. Non sfugge, infatti, che l'integrale

devoluzione di funzioni in tutte le materie di competenza legislativa

concorrente comporterebbe la sostanziale scomparsa dall'ordinamento

giuridico della stessa potesta' legislativa concorrente dello Stato.

Non va dimenticato che, per costante giurisprudenza costituzionale,

l'esercizio da parte dello Stato della potesta' legislativa nelle

materie di competenza concorrente e' necessario al fine di indicare

Â«criteri e obiettiviÂ» della legislazione statale, affinche' alle

regioni sia data la possibilita' di individuare gli Â«strumenti

concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettiviÂ» (sentenze n.

16 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 181 del 2006). Consentire una

devoluzione di competenze tale da impedire la definizione di tali

obiettivi di interesse generale determinerebbe una frammentazione

insanabile dell'ordinamento giuridico della Repubblica. S'immagini

cosa vorrebbe dire per un'impresa (ma anche per un lavoratore, uno

studente, una famiglia) dover orientare le scelte fondamentali della

propria attivita' in un ordinamento in cui qualche legislatore

regionale potesse fissare addirittura obiettivi autonomi e divergenti

da quelli comuni (in ragione del necessario rispetto dei principi

fondamentali della legislazione statale, si badi, tali principi sono

patrimonio anche delle altre autonomie territoriali) in settori in

cui sono direttamente o indirettamente in giuoco competenze di

importanza primaria quali quelle concernenti la tutela dell'ambiente

e del paesaggio, le norme generali sull'istruzione, l'ordinamento

delle professioni, le reti di trasporto. E' del tutto evidente che,

fermo restando il rigoroso rispetto dell'autonomia delle singole

regioni, la definizione degli obiettivi generali di politica

legislativa non puo' che essere unitaria, anche in un ordinamento in

cui siano stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni da

erogare in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale.

Del resto, la stessa giurisprudenza costituzionale ha

costantemente connesso l'esercizio della potesta' legislativa

concorrente dello Stato a indefettibili esigenze di uniformita' di

regolazione, coerenti col perseguimento di obiettivi di interesse

generale della comunita' nazionale. A titolo di esempio, e senza

pretesa di completezza, sia sufficiente citare i seguenti precedenti:

sentenza n. 106 del 2022: l'ordinamento delle professioni

sanitarie rientra nei Â«principi fondamentali in materia di tutela

della salute, poiche' la competenza e la professionalita' del

personale sanitario sono idonee ad incidere sulla qualita' e

sull'adeguatezza delle prestazioni erogate e, quindi, sulla salute

dei cittadiniÂ»;

sentenza n. 240 del 2022: i c.d. standard urbanistici ex

decreto ministeriale n. 1444 del 1968 costituiscono principi

fondamentali della materia, posti Â«a tutela del primario interesse

generale all'ordinato sviluppo urbanoÂ»;

sentenza n. 77 del 2022: la scansione procedimentale per

l'autorizzazione all'installazione di impianti di produzione di

energia da fonte rinnovabile attiene ai principi fondamentali della

materia, in ragione dell'interesse generale allo svolgimento di

Â«celeri procedure amministrativeÂ» con cui Â«valutare in concreto gli

interessi coinvolti nell'installazione di impianti di produzione

dell'energia da fonti rinnovabiliÂ».

Si sono fatti tre esempi nelle materie della Â«tutela della

saluteÂ», del Â«governo del territorioÂ», della Â«produzione, trasporto e

distribuzione di energiaÂ», ma molti altri se ne potrebbero fare in

tutte le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 della

Costituzione, atteso che - appunto - in tutte quelle materie sussiste

l'esigenza di dettare norme che, in ragione del loro contenuto e

della funzione che hanno nel sistema giuridico, sono espressione di

esigenze unitarie bisognose di Â«coerenza sistematica e di uniformita'

a livello nazionaleÂ» (sentenza n. 166 del 2021). Il tutto, e' bene

insistere, fermo l'assoluto rispetto della sfera di autonomia

regionale, entro il quadro unitario che e' indispensabile conservare

in un modello di regionalismo cooperativo qual e' necessariamente il

nostro.

2.5.- Le censure che precedono sono certamente ammissibili, in

quanto assumono a paradigmi disposizioni costituzionali che regolano

i rapporti tra Stato e autonomie.

2.6.- Si confida di aver cosi' dimostrato che gli articoli 1 e 2

della legge impugnata sono illegittimi per violazione degli articoli

3, 116, comma 3, 117, comma 3, e 119 della Costituzione. In via del

tutto e ulteriormente subordinata, e solo nella denegata ipotesi che

codesta ecc.ma Corte ritenesse che l'art. 116, comma 3, della

Costituzione, possa essere interpretato nel senso che consentirebbe

la devoluzione di tutte le funzioni in tutte le materie ivi

contemplate, sarebbe necessario che la stessa Corte valutasse,

eventualmente ricorrendo all'autorimessione, la compatibilita' dello

stesso art. 116, comma 3, della Costituzione, come novellato

dall'art. 2 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con i principi

supremi della Costituzione, quali desumibili in particolare dagli

articoli 2, 3, 5, 114, 117 e 120 della Costituzione.

2.7.- Quanto alla possibilita' di censurare una legge di

revisione costituzionale, sarebbe sufficiente richiamarsi alla

fondamentale sentenza n. 1146 del 1988, ove l'ecc.ma Corte ha

affermato che:

Â«La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi

che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto

essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre

leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa

Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di

revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 della

Costituzione), quanto i principi che, pur non essendo espressamente

menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione

costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali

si fonda la Costituzione italianaÂ»;

Â«Questa Corte, del resto, ha gia' riconosciuto in numerose

decisioni come i principi supremi dell'ordinamento costituzionale

abbiano una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di

rango costituzionale, sia quando ha ritenuto che anche le

disposizioni del Concordato, le quali godono della particolare

"copertura costituzionale" fornita dall'art. 7, comma secondo, della

Costituzione, non si sottraggono all'accertamento della loro

conformita' ai "principi supremi dell'ordinamento costituzionale" (v.

sentt. nn. 30 del 1971, 12 del 1972, 175 del 1973, 1 del 1977, 18 del

1982), sia quando ha affermato che la legge di esecuzione del

Trattato della CEE puo' essere assoggettata al sindacato di questa

Corte "in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento

costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana" (v.

sentt. nn. 183 del 1973, 170 del 1984)Â»;

Â«Non si puo', pertanto, negare che questa Corte sia

competente a giudicare sulla conformita' delle leggi di revisione

costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti

dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Se cosi' non

fosse, del resto, si perverrebbe all'assurdo di considerare il

sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso

o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di piu' elevato

valoreÂ».

S'aggiunga pero' che la sentenza n. 118 del 2015 ha espressamente

affermato che Â«L'unita' della Repubblica e' uno di quegli elementi

cosi' essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti

persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del

1988)Â».

Ne' si dimentichi che l'applicabilita' dei principi supremi quali

limite della normazione (addirittura sovranazionale e internazionale)

e' stata confermata dall'ord. n. 24 del 2017, dalla sentenza n. 115

del 2018 e dalla sentenza n. 238 del 2014.

2.8.- Nel merito, una previsione costituzionale che consentisse

la devoluzione, in blocco, di un numero cosi' elevato di competenze,

aventi un cosi' pesante impatto sull'ordinamento costituzionale,

sarebbe certamente violativa dei principi supremi di unita' e

indivisibilita' della Repubblica (art. 5 della Costituzione), di

tutela dei diritti e di attuazione dei doveri di solidarieta' sociale

dei cittadini in condizioni di eguaglianza (artt. 2 e 3 della

Costituzione), di leale collaborazione tra tutti i soggetti che

formano la Repubblica (artt. 5, 114, 117 e 120 della Costituzione).

In proposito va anzitutto osservato che l'ordinamento regionale

della Repubblica e' fondato sui principi di unita', autonomia e

decentramento delle articolazioni di Governo e che solo nella

prospettiva del rispetto e della preservazione dell'unita' della

Repubblica ha senso rivendicare l'autonomia degli enti territoriali e

il decentramento delle funzioni amministrative. Come ebbe a osservare

l'allora sen. Elia nella seduta del Senato del 13 novembre 2000,

nell'affrontare il problema dell'organizzazione regionale non si deve

cadere nell'errore prospettico di confondere e sovrapporre le

eventuali rigidita' (da superare) di uno Stato centralista rispetto

alla necessita' (inderogabile) di preservare e garantire uno Stato

unitario.

Codesta ecc.ma Corte costituzionale ha affermato che i principi

di pluralismo e autonomia Â«non consentono alle regioni di

qualificarsi in termini di sovranita', ne' permettono che i loro

organi di Governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza

nazionale (sentenze n. 365 del 2007, n. 306 e n. 106 del 2002). A

maggior ragione, gli stessi principi non possono essere estremizzati

fino alla frammentazione dell'ordinamentoÂ» (sentenza n. 118 del

2015). E' del tutto evidente che l'attribuzione di tutte le funzioni

pubbliche in un cosi' elevato numero di ambiti materiali determina

necessariamente un'intollerabile frattura dell'ordinamento.

In questa prospettiva, inoltre, va osservato che, in base alla

giurisprudenza costituzionale, i principi di unita', decentramento e

autonomia territoriale si riverberano sull'articolazione delle

funzioni nel senso che ogni materia oggetto di riparto ai termini

dell'art. 117 della Costituzione ammette, in linea di principio, Â«una

dimensione pluralistaÂ», in quanto, fermi i limiti del riparto

costituzionale, rimane possibile l'affiancamento, alle competenze

centrali, di quelle regionali e locali, con le dovute Â«collaborazioni

fra di esse e fra esse e i poteri dello StatoÂ» (cfr. sentenza n. 69

del 2023). Di conseguenza, la totale resecazione delle competenze

statali (anche solo legislative) in un numero cosi' elevato di ambiti

materiali si pone in fatale contrapposizione con i principi supremi

di cui all'art. 5 della Costituzione.

In termini analoghi puo' essere richiamata la sentenza n. 253 del

2019, in cui si e' affermato che il lemma Â«StatoÂ» e' sovente

utilizzato nella Carta costituzionale (v. almeno gli articoli 7, 8,

28, 33, 38, 87 e 134) per indicare non gia' la persona giuridica

cosi' denominata, bensi' il Â«sistema ordinamentale (sentenza n. 72

del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza

personalita' giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso

stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalita' in vista

dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni stataliÂ» (cosi'

anche la sentenza n. 31 del 2006) e che tale Â«conglomerato di enti,

legati tra loro da precisi vincoli funzionali e di indirizzoÂ» sono

Â«destinati ad esprimere, nel confronto dialettico con il sistema

regionale, le esigenze unitarie imposte dai valori supremi tutelati

dall'art. 5 della CostituzioneÂ». In questo senso, tanto nella

prospettiva giuridico-istituzionale quanto in quella

simbolico-politica, e' significativa la formula dell'art. 87 della

Costituzione: le funzioni di Presidente della Repubblica e di Capo

dello Stato si concentrano nella medesima persona (o, piu'

correttamente, nel medesimo organopotere), proprio per il fatto che

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

La devoluzione di tutte le funzioni pubbliche in tutte le materie

di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione, invece, reseca il

confronto dialettico per la protezione delle esigenze unitarie

dell'ordinamento in un ventaglio cosi' elevato di ambiti che

fatalmente si arriva alla violazione dell'art. 5 della Costituzione.

Si consideri, in questo senso, la nota giurisprudenza

costituzionale relativa all'autonomia finanziaria delle autonomie

speciali. Ancorche' protetta dagli statuti speciali e dalle relative

norme d'attuazione, l'autonomia finanziaria delle regioni speciali e

delle due province autonome non puo' impedire allo Stato di

esercitare le prerogative Â«funzionali a prevenire disavanzi di

bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del

complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire

l'unita' economica della RepubblicaÂ» (tra le tante, sentenza n. 82

del 2015; v. anche le sentt. n. 84 del 2023; 175 del 2014, 104 del

2013, n. 78 del 2011). Lo stesso principio non puo' non valere anche

per i molteplici ambiti materiali ex art. 116, comma 3, della

Costituzione, la cui completa devoluzione determinerebbe il venire

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

Repubblica.

Di conseguenza, si arriverebbe anche alla sostanziale

soppressione, in un amplissimo ambito di settori, del principio

collaborativo sancito negli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione,

che, come l'ecc.ma Corte ha affermato in tante pronunce, costituisce

il metodo con cui Â«adeguare la legislazione alle esigenze delle

autonomie nel quadro dell'unita' della RepubblicaÂ» (tra le

tantissime, sentenza n. 169 del 2020). E ovviamente - e' bene

insistere - l'eventuale intervento Â«unitarioÂ» del Presidente del

Consiglio non e' affatto una garanzia (giuridica) capace di

salvaguardare la coesione nazionale, nel rapporto virtuoso fra

regioni e fra regioni e Stato.

Non basta ancora. L'idea che l'autonomia territoriale sia

esaltata dall'ampia devoluzione di funzioni e dal loro solitario

esercizio nel limitato bacino regionale e' anch'essa errata e in

intima contraddizione con i principi supremi della Costituzione. In

proposito e' opportuno citare l'intervento del sen. Manzella, il

quale, di nuovo durante l'esame della riforma del 2001, nella seduta

del Senato del 14 novembre 2000 osservo' che Â«il disegno autonomico

si completa con lo sbocco al centro: con la compartecipazione agli

atti supremi di indirizzo politico-nazionale e alle decisioni di

coesione nazionaleÂ». Pur nel disegno di riparto di competenze e

responsabilita', e' solo nella leale collaborazione con i poteri

centrali dello Stato e nel perseguimento delle politiche di coesione

che trova compiuto svolgimento la maggiore (sul piano quantitativo) e

migliore (sul piano qualitativo) valorizzazione delle autonomie

territoriali.

Tanto, pero', sarebbe sostanzialmente impedito ove l'art. 116,

comma 3, della Costituzione, davvero consentisse la devoluzione di

tutte le funzioni in tutte le materie ivi elencate, con l'assurda

conseguenza di impedire l'esercizio della competenza legislativa

statale di Â«corniceÂ» in un amplissimo numero di ambiti materiali. Sul

punto si e' gia' argomentato supra. Qui conviene aggiungere che

l'inconcepibilita' di un simile esito e' dimostrata, una volta di

piu', dal dibattito parlamentare cui s'e' fatto cenno, in cui proprio

i senn. Manzella ed Elia osservarono che era compito del Parlamento

impegnarsi subito nella legislazione sui principi fondamentali delle

materie di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione,

legislazione indispensabile sia per salvaguardare l'interesse

nazionale e le politiche di coesione, che per consentire l'effettivo

esercizio delle prerogative d'autonomia delle regioni.

Va ancora ricordato che codesta ecc.ma Corte costituzionale,

nella fondamentale sentenza n. 303 del 2003, ha affermato che la

Costituzione, pur a seguito della riforma del Titolo V della seconda

Parte, non ha inteso Â«limitare l'attivita' unificante dello Stato

alle sole materie espressamente attribuitegli in potesta' esclusiva o

alla determinazione dei principi nelle materie di potesta'

concorrenteÂ», perche' tale assetto equivarrebbe a Â«svalutare

oltremisura istanze unitarieÂ» presenti anche in assetti

costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale. Si

tratta - prosegue quella sentenza - di Â«istanze di unificazione

presenti nei piu' svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei

principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unita' e

indivisibilita' della RepubblicaÂ».

Se ci sono istanze unitarie che trascendono addirittura il

riparto delle competenze concorrenti ex art. 117, comma 3, della

Costituzione, e consentono la c.d. Â«attrazione in sussidiarieta'Â», a

piu' forte ragione la sostanziale soppressione della potesta'

legislativa concorrente dello Stato risulta incompatibile con l'art.

5 della Costituzione, senza contare che - specularmente - finirebbe

per essere svuotata di contenuto l'idea stessa della specialita'

(radicata in ragioni storiche e culturali profondissime,

caratterizzanti la stessa identita' della Repubblica), travolta dalla

sovrapposizione dell'idea dell'autonomia (non semplicemente

Â«particolareÂ», come si legge in Costituzione, ma, come scrive lo

stesso titulum legis) Â«differenziataÂ», priva di una vera connessione

alla storia profonda del Paese.

Per queste ragioni l'interpretazione dell'art. 116, comma 3,

della Costituzione, sottintesa dagli articoli 1 e 2 della legge

impugnata, condurrebbe alla violazione non solo dei principi

fondamentali di unita' e indivisibilita' della Repubblica, ma anche

dei principi di salvaguardia dell'autonomia territoriale e di favor

per il decentramento amministrativo.

Per le medesime ragioni, ovviamente, si dovrebbe rilevare anche

la violazione dei principi supremi di eguaglianza tra i cittadini

nell'esercizio dei diritti e nell'assolvimento dei doveri

fondamentali, atteso che la frattura dell'ordinamento nazionale

unitario si riverbererebbe in maniera decisiva sulla pari dignita'

sociale dei cittadini e sulla capacita' dell'ordinamento giuridico di

essere effettivamente solidale su base nazionale.

Si censura, dunque, col presente ricorso, anche lo stesso art.

116, comma 3, della Costituzione. La censura e' di certo direttamente

ammissibile per le ragioni ora riferite e perche' l'interesse a

proporla e' insorto solo con l'illegittima interpretazione data alla

disposizione costituzionale dalla legge n. 86 del 2024. Ove cosi' non

si ritenesse, si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale

promuova innanzi a se stessa questione incidentale di legittimita'

costituzionale dell'art. 116, comma 3, della Costituzione per

violazione degli articoli 2, 3, 5, 114, 117 e 120 della Costituzione,

in quanto non manifestamente infondata per le ragioni suesposte e

certamente rilevante in quanto dirimente per la definizione della

presente controversia, nella denegata ipotesi in cui si ritenga che

le contestate previsioni della legge impugnata trovino legittimazione

nello stesso art. 116, comma 3, della Costituzione.

3. - Illegittimita' costituzionale degli articoli 1, comma 2; 2,

comma 1; 3; 4 della legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione degli

articoli 2, 3, 5, 81, 97, 116, 117, 119 e 120 della Costituzione.

Violazione del principio di leale collaborazione.

Con il presente motivo di ricorso sono censurate le disposizioni

della legge n. 86 del 2024 che, pei diversi profili di cui si dira',

incidono nell'an e nel quomodo della determinazione dei livelli

essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale,

anzitutto laddove le censurate previsioni indicate nell'epigrafe del

motivo:

a) reputano esistenti, nell'ambito dell'art. 117 della

Costituzione, materie non riferibili ai LEP, nelle quali, dunque, il

legislatore statale non sarebbe tenuto a determinarli;

b) piu' specificamente, sostengono che tra le materie

menzionate all'art. 116, comma 3, della Costituzione, ve ne sarebbero

ben nove non riferibili ai LEP;

c) negano, quindi, che prima di procedere all'attribuzione di

ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116,

comma 3, della Costituzione, sia necessaria la previa determinazione

dei LEP in tutte le materie di cui all'art. 117 della Costituzione o,

quantomeno, in tutte le materie potenzialmente interessate

dall'applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, e ivi

menzionate;

d) per l'effetto, consentono di procedere all'attribuzione di

Â«ulteriori forme e condizioni particolari di autonomiaÂ» ai sensi

dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, senza che siano stati

previamente determinati i LEP almeno in tutte le materie ivi

contemplate;

e) in ogni caso, delineano un procedimento di determinazione

e aggiornamento dei LEP violativo del principio di leale

collaborazione, per come ricostruito dalla consolidata giurisprudenza

di codesta ecc.ma Corte costituzionale.

3.1.- Procedendo con ordine, giova ricordare che l'art. 117,

comma 2, lettera m.), della Costituzione demanda alla competenza

legislativa esclusiva dello Stato la Â«determinazione dei livelli

essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionaleÂ».

Nella sentenza n. 282 del 2002, codesta ecc.ma Corte ha

esplicitamente chiarito che, Â«quanto [...] ai livelli essenziali

delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si

tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del

legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto

alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie

per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il

godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali

diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o

condizionarleÂ».

Tali nitide statuizioni appaiono qui decisive per due profili.

In primo luogo, perche' confermano che i livelli essenziali delle

prestazioni concernenti i diritti civili e sociali investono tutte le

materie previste all'art. 117 della Costituzione e possono (e

devono), pertanto, essere determinati dal legislatore statale in

ciascuna di esse. Per l'effetto, qualsiasi pretesa di sottrarre l'una

o l'altra materia a tale determinazione accampando una ipotetica

impossibilita' fattuale o giuridica di procedere in tal senso risulta

in contrasto con il medesimo art. 117, comma 2, lettera m.), della

Costituzione. Non sfugge, infatti, che la locuzione Â«prestazioni

concernenti i diritti civili e socialiÂ» ivi impiegata non e' limitata

alle attivita' che comportano l'erogazione di un servizio dietro

pagamento di un corrispettivo a carico della finanza pubblica, ma

ricomprende tutte le attivita' in vario modo idonee a incidere nei

diritti civili e sociali (anche pel profilo, per esempio, meramente

procedimentale) e che, per cio' solo, richiedono la fissazione e la

garanzia di livelli essenziali uniformi, che devono essere rispettati

sull'intero territorio nazionale.

Tanto chiarito, il grave ritardo dello Stato nella determinazione

dei LEP in tutte le materie di cui all'art. 117 della Costituzione,

piu' volte stigmatizzato da codesta ecc.ma Corte, nel caso odierno

emerge nella sua stringente attualita' perche' si salda con

l'irragionevole pretesa dello stesso legislatore statale di procedere

all'attuazione dell'autonomia particolare senza aver prima

determinato i LEP almeno in tutte le materie contemplate all'art.

116, comma 3, della Costituzione e quindi:

in tutte le materie di competenza concorrente (art. 117,

comma 3, della Costituzione);

nelle materie previste all'art. 117, comma 2, alle lettere l)

(quantomeno in riferimento all'organizzazione della giustizia di

pace), n) e s), della Costituzione.

E' pertanto certamente illegittima anche la pretesa della legge

impugnata di consentire la devoluzione delle competenze in dipendenza

della sola individuazione dei LEP nella singola materia interessata

anziche' in tutte le materie, quantomeno in quelle contemplate

dall'art. 116, comma 3, della Costituzione.

In secondo luogo, la circostanza - ribadita apertamente da

codesta ecc.ma Corte nella citata sentenza n. 282 del 2002 - che la

determinazione dei LEP costituisce una competenza statale idonea a

investire tutte le materie dimostra altresi' la sicura sussistenza

dell'interferenza delle norme della legge qui gravata che attengono

ai LEP con la sfera di competenza costituzionalmente riservata alla

regione ricorrente. Difatti, la scelta del legislatore statale di

determinare i LEP solo in certe materie e non in altre e di procedere

all'attribuzione di ulteriori forme di autonomia ad alcune regioni

senza aver prima individuato quali siano, almeno in tutte le materie

menzionate all'art. 116, comma 3, della Costituzione, le prestazioni

di natura fondamentale che devono essere comunque garantite su tutto

il territorio nazionale e quale sia la soglia di spesa necessaria a

farvi fronte, investe necessariamente tutte le materie di competenza

della regione ricorrente.

In particolare:

i) impinge direttamente nell'esercizio della competenza

legislativa concorrente e nella competenza amministrativa della

Regione Puglia nelle materie che il legislatore ha arbitrariamente

escluso dal novero di quelle in cui i LEP vanno determinati e

finanziati;

ii) incide altresi' nell'esercizio della competenza

legislativa concorrente e amministrativa della Regione Puglia nelle

materie in cui i LEP saranno determinati, atteso che tale

determinazione e' frutto dell'arbitraria selezione di cui s'e' detto

ed e' comunque disciplinata (come si dira') con modalita'

irrispettose dei principi di leale collaborazione;

iii) incide, in ogni caso, nell'esercizio delle funzioni

spettanti alla Regione Puglia nelle materie di competenza legislativa

esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, della

Costituzione, lettera l), con specifico riferimento

all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s).

3.2.- Tanto precisato, per dimostrare l'illegittimita'

costituzionale delle norme indicate nell'epigrafe del motivo conviene

muovere dai principi sanciti dalla consolidata giurisprudenza di

codesta ecc.ma Corte costituzionale in materia di LEP, ripresi nella

legge di bilancio n. 197 del 2022 proprio in vista dell'attuazione

dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, e apertamente violati

dalla legge qui gravata.

Nella sentenza n. 88 del 2003, codesta ecc.ma Corte ha ricordato

che la previsione, fra le materie di legislazione esclusiva dello

Stato, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su

tutto il territorio nazionale, Â«attribuisce al legislatore statale un

fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata

uniformita' di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti,

pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale

e locale decisamente accresciutoÂ».

Ferma tale premessa, che conferma come la determinazione dei LEP

costituisca un presidio irrinunciabile per cittadini e regioni, tanto

piu' ineludibile quanto piu' si accordino forme maggiori di autonomia

ad alcune regioni, giova ricordare che nella sentenza n. 220 del 2021

codesta ecc.ma Corte, stigmatizzando il Â«perdurante ritardo dello

Stato nel definire i LEPÂ», ha altresi' chiarito ch'essi:

Â«indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria

per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonche'

"il nucleo invalicabile di garanzie minime" per rendere effettivi

tali diritti (ex multis, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020)Â»;

Â«rappresentano un elemento imprescindibile per uno

svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato

e le autonomie territoriali (ex multis, sentenze n. 197 del 2019 e n.

117 del 2018)Â».

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

chiarito che:

i) Â«l'adempimento di questo dovere dello Stato appare,

peraltro, particolarmente urgente anche in vista di un'equa ed

efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di

ripresa e resilienza (PNRR)Â»;

ii) il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta Â«un

ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria

degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari

territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti

socialiÂ».

Se questo vale in via generale nei rapporti tra Stato e regioni,

a piu' forte ragione non v'e' dubbio, proprio argomentando da tali

principi, che l'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione

impone la previa determinazione dei LEP almeno nelle materie (tutte)

contemplate al medesimo 116, comma 3, della Costituzione e dunque

potenzialmente interessate dall'attribuzione di Â«ulteriori forme e

condizioni particolari di autonomiaÂ».

La necessita' di una previa determinazione generale, in quanto

funzionale a evitare, in sede di attuazione dell'art. 116, comma 3,

della Costituzione, l'approfondirsi di divari territoriali nel

godimento di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e'

imposta direttamente dagli artt. 2 e 5 della Costituzione, nonche'

dall'art. 119 della Costituzione, laddove al comma 5 impone allo

Stato di Â«promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la

solidarieta' socialeÂ» e di Â«rimuovere gli squilibri economici e

sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della

personaÂ».

Del resto, il fatto che la determinazione dei LEP (almeno nelle

materie potenzialmente oggetto di applicazione dell'autonomia

particolare) costituisca un imprescindibile prius logico rispetto

all'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, emerge

apertamente anche dalla gia' citata legge n. 197 del 2022 (recante

Â«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e

bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025Â»), che all'art. 1,

comma 791, riprende i principi fissati da codesta ecc.ma Corte nella

sentenza n. 220 del 2021 ed esplicita il vincolo di condizionalita'

fra determinazione (e finanziamento) dei LEP e attuazione dell'art.

116, comma 3, della Costituzione, stabilendo che:

Â«Ai fini della completa attuazione dell'art. 116, terzo

comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari

territoriali nel godimento delle prestazioni, il presente comma e i

commi da 792 a 798 disciplinano la determinazione dei livelli

essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai

sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione,

quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce

nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura

fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei

rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per

favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al

Piano nazionale di ripresa e resilienza, [...], e il pieno

superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni

inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per

l'attribuzione di ulteriori funzioniÂ»;

Â«L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari

di autonomia di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione,

[...] e' consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi

livelli essenziali delle prestazioni (LEP)Â».

3.3.- Si confida di aver chiarito, quindi, che si puo' procedere

ad attribuire forme e condizioni particolari di autonomia ex art.

116, comma 3, della Costituzione alle regioni che ne facciano

richiesta solo ove si siano previamente fissati tutti i LEP in tutte

le materie potenzialmente oggetto di devoluzione, dunque in tutte

quelle cui il citato art. 116, comma 3, della Costituzione fa

riferimento.

Da tanto discende che le materie nelle quali debbono essere

previamente determinati (e finanziati) i LEP sono le seguenti:

tutte quelle di competenza concorrente enumerate all'art.

117, comma 3, della Costituzione, ossia:

rapporti internazionali e con l'Unione europea delle

regioni;

commercio con l'estero;

tutela e sicurezza del lavoro;

istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche

e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;

professioni;

ricerca scientifica e tecnologica e sostegno

all'innovazione per i settori produttivi;

tutela della salute;

alimentazione;

ordinamento sportivo;

protezione civile;

governo del territorio;

porti e aeroporti civili;

grandi reti di trasporto e di navigazione;

ordinamento della comunicazione;

produzione, trasporto e distribuzione nazionale

dell'energia;

previdenza complementare e integrativa;

coordinamento della finanza pubblica e del sistema

tributario;

valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione

e organizzazione di attivita' culturali;

casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a

carattere regionale;

enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale;

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

lettera l), della Costituzione);

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

lettera n), della Costituzione);

la Â«tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni

culturaliÂ» (art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione).

3.3.1.- Il legislatore statale, nella legge qui gravata, anziche'

determinare i LEP in tutte le suddette materie, ha arbitrariamente

ritenuto che talune delle materie di cui all'art. 116, comma 3, della

Costituzione non sarebbero riferibili ai LEP. Per l'effetto, in tali

materie lo Stato si rifiuta di determinare i LEP e, di converso, puo'

procedere sin d'ora ad accordare forme e condizioni particolari di

autonomia alle regioni che ne facciano richiesta senza attendere la

previa fissazione, in dette materie e nelle altre reputate

Â«LEP-condizionateÂ», del nucleo invalicabile di garanzie per rendere

effettivi su tutto il territorio nazionale i relativi diritti civili

e sociali.

Tanto, in conclamata violazione degli articoli 116, comma 3, e

117, comma 2, lettera m), della Costituzione.

L'art. 1, comma 2, della legge n. 86 del 2024 stabilisce,

infatti, che 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 [...] dei relativi livelli

essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e socialiÂ».

La norma, dunque, dimostra di dare per scontato che vi siano materie

o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali e solo per

esse il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia

e' subordinato alla determinazione dei relativi LEP. Di converso, vi

sarebbero materie non riferibili ai LEP, per le quali non sarebbe

dunque possibile ne' doveroso determinarli e si potrebbe procedere

immediatamente alla devoluzione. Tutte le materie, invece, sono

Â«LEP-condizionateÂ».

Il successivo art. 3, comma 3, della legge n. 86 del 2024

dispone, invece, che Â«nelle materie di cui all'art. 116, terzo comma,

della Costituzione, i LEP sono determinatiÂ» soltanto Â«nelle materie o

negli ambiti di materie seguenti:

a) norme generali sull'istruzione;

b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni

culturali;

c) tutela e sicurezza del lavoro;

d) istruzione;

e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno

all'innovazione per i settori produttivi;

f) tutela della salute;

g) alimentazione;

h) ordinamento sportivo;

i) governo del territorio;

l) porti e aeroporti civili;

m) grandi reti di trasporto e di navigazione;

n) ordinamento della comunicazione;

o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale

dell'energia;

p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e

promozione e organizzazione di attivita' culturaliÂ».

Cio' significa che i LEP non vengono determinati, e

conseguentemente non viene fissata la Â«soglia di spesa

costituzionalmente necessariaÂ» (cosi' Corte costituzionale, sentenza

n. 220 del 2021, nonche' art. 1, comma 791, della legge n. 197 del

2022) per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale,

nelle seguenti materie:

organizzazione della giustizia di pace;

rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni;

commercio con l'estero;

professioni;

protezione civile;

previdenza complementare e integrativa;

coordinamento della finanza pubblica e del sistema

tributario;

casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a

carattere regionale;

enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

In tali nove materie, pertanto, potra' procedersi sin d'ora al

trasferimento ex art. 116, comma 3, della Costituzione, senza previa

fissazione dei LEP. L'art. 4, comma 2, della legge qui gravata,

infatti, stabilisce che Â«il trasferimento delle funzioni relative a

materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con

le relative risorse umane, strumentali e finanziarieÂ» - e al comma 1

fa riferimento alle materie o ambiti di materie Â«riferibili ai LEP di

cui all'art. 3Â» - puo' essere effettuato, secondo le modalita', le

procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle

risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in

vigore della presente leggeÂ».

3.3.2.- L'esclusione, a opera degli articoli 1, comma 2, 3 e 4

della legge n. 86 del 2024, delle nove materie sopra indicate dalla

previa determinazione dei LEP, e la previsione della possibilita' di

una loro immediata devoluzione, e' gravemente violativa di plurimi

parametri costituzionali.

Violato e', anzitutto, l'art. 117, comma 2, lettera m.), della

Costituzione, che, come si confida di aver dimostrato, incide in

tutte le materie e dunque non tollera arbitrarie limitazioni o

esclusioni da parte del legislatore statale, che qui invece pretende

di disegnare a proprio piacimento il perimetro della norma

costituzionale e di svincolarsi dal dovere di determinare i LEP in

materie in cui sono pacificamente in gioco i diritti civili e sociali

di tutti i cittadini (come si dira' al par. 3.4.).

Violato e' altresi' l'art. 116, comma 3, della Costituzione,

anche in combinato disposto con gli articoli 2 e 5 della

Costituzione. Non sfugge, infatti, che l'art. 116, comma 3, della

Costituzione e' stato introdotto con legge costituzionale n. 3 del

2001 e, come gia' detto, anche le leggi costituzionali e di revisione

costituzionale devono essere interpretate conformemente ai principi

supremi dell'ordinamento costituzionale. Ne discende che l'art. 116,

comma 3, della Costituzione va necessariamente inteso come strumento

che non puo' in ogni caso pregiudicare ne' la garanzia di unita' e

indivisibilita' della Repubblica (art. 5 della Costituzione) ne'

l'applicazione del principio solidaristico (art. 2 della

Costituzione). Perche' cio' non accada, tuttavia, e' imprescindibile

che la fissazione dei LEP, almeno in tutte le materie che il medesimo

art. 116, comma 3, della Costituzione, fa oggetto di potenziale

devoluzione, avvenga prima dell'attribuzione di forme e condizioni

ulteriori di autonomia. Le norme che ammettono il contrario,

pertanto, contrastano con lo stesso art. 116, comma 3, della

Costituzione, cosi' interpretato, e con gli articoli 2 e 5 della

Costituzione.

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

Costituzione, a prevedere che Â«ulteriori forme e condizioni

particolari di autonomia [...] possono essere attribuite [...] nel

rispetto dei principi di cui all'art. 119Â». Ebbene: anche l'art. 119

della Costituzione e' frontalmente violato dagli articoli 1, comma 2,

3 e 4 della legge n. 86 del 2024. Se si guarda ai principi fissati in

tale norma-parametro, infatti, emerge la previsione di:

misure di tutela Â«per i territori con minore capacita'

fiscale per abitanteÂ» (comma 3) allo scopo di consentire il

finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite (comma 4);

interventi speciali Â«per promuovere lo sviluppo economico, la

coesione e la solidarieta' sociale, per rimuovere gli squilibri

economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti

della persona, [...]Â» (comma 5).

L'osservanza dei principi emergenti dall'art. 119 della

Costituzione - anch'essi, ovviamente, da leggersi in endiadi con

quelli supremi fissati agli articoli 2 e 5 della Costituzione -

imponeva dunque al legislatore, pure in sede di pretesa attuazione

dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, di garantire la coesione e

la solidarieta' fra regioni e di evitare l'aumento degli squilibri

economici e sociali, nell'ottica di tutelare l'esercizio effettivo

dei diritti della persona su tutto il territorio nazionale. La scelta

della legge qui gravata di procedere al riconoscimento di forme di

autonomia particolare in materie in cui non siano stati previamente

determinati i LEP (anzi: la stessa pretesa di negare che in quelle

materie siano configurabili dei LEP e siano in gioco diritti civili e

sociali) favorisce, invece, tali squilibri, mina la coesione e la

solidarieta' fra regioni e cristallizza la diseguale garanzia dei

diritti civili e sociali.

Violato, poi, e' anche l'art. 120, comma 2 della Costituzione. La

norma teste' citata, infatti, consente al Governo l'esercizio del

potere sostitutivo anche, tra gli altri casi, quando lo richieda Â«la

tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti

civili e socialiÂ». E' di tutta evidenza, pero', che se le nove

materie enumerate supra al par. 1.3.1. vengono ritenute non

riferibili ai LEP, allora in dette materie neppure si consente

l'operativita' dell'intervento sostitutivo che l'art. 120, comma 2

della Costituzione contempla, atteso che - stando agli articoli 1,

comma 2, 3 e 4 della legge qui gravata - in quelle materie neppure

sarebbero individuabili dei LEP da tutelare.

3.4.- Ma v'e' di piu'. Gli articoli 1, comma 2; 3 e 4 della legge

26 giugno 2024, n. 86, violano altresi' l'art. 3 della Costituzione

in quanto introducono una limitazione del tutto irragionevole del

perimetro delle materie in cui vanno determinati i LEP. Tale

violazione ridonda su tutte le attribuzioni costituzionalmente

garantite alla Regione Puglia dall'art. 117 della Costituzione. Come

gia' osservato, infatti, prima di procedere all'attribuzione di

ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116,

comma 3 della Costituzione, il legislatore avrebbe dovuto previamente

fissare (e finanziare) i LEP in tutte le materie di cui all'art. 117

della Costituzione. Il fatto che la legge qui gravata abbia

arbitrariamente e irragionevolmente ritenuto che determinate materie

siano non Â«LEP-condizionateÂ» e al contempo che sia possibile l'avvio

immediato dell'autonomia particolare incide inevitabilmente

nell'esercizio delle competenze regionali in tutte le materie di cui

all'art. 117 della Costituzione. Tale esercizio, infatti, risente

della mancata armonica considerazione dell'intero quadro rilevante in

tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Non solo. Anche a voler ritenere che i LEP dovessero essere

determinati nelle sole materie potenzialmente oggetto di devoluzione

ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, la violazione

dell'art. 3 della Costituzione ridonderebbe comunque almeno sulle

attribuzioni costituzionali relative a tali materie, quindi:

i) sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alla

Regione Puglia dall'art. 117, comma 3 della Costituzione e quindi

sulla competenza legislativa concorrente (e sulle relative funzioni

amministrative) della regione:

sia nelle materie che il legislatore ha arbitrariamente escluso dal

novero di quelle in cui i LEP vanno determinati e finanziati;

sia nelle materie in cui i LEP saranno determinati, atteso che tale

determinazione sara' frutto dell'arbitraria selezione di cui s'e'

detto;

ii) sulle funzioni potenzialmente spettanti alla Regione

Puglia nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato

di cui all'art. 117, comma 2:

lettera l), con specifico riferimento all'organizzazione della

giustizia di pace, inspiegabilmente esclusa dalle materie in cui i

LEP vanno determinati, ma al contempo annoverata tra quelle in cui

sin d'ora le regioni possono chiedere e ottenere ulteriori forme

particolari di autonomia;

lettere n) e s), in cui i LEP saranno determinati, ma tale

determinazione, come detto, conseguira' a un'irragionevole selezione

delle materie Â«LEP-condizionateÂ».

Ma v'e' di piu'. L'arbitraria e irragionevole resecazione delle

materie Â«LEP-condizionateÂ», qui censurata, contrasta pure con gli

articoli 81 e 97 della Costituzione. Non sfugge, infatti, che - come

osservato da codesta ecc.ma Corte (sentenza n. 220 del 2021) e

ribadito all'art. 1, comma 791, della legge n. 197 del 2022 - i LEP

costituiscono la Â«soglia di spesa costituzionalmente necessariaÂ» e il

Â«nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura

fondamentaleÂ». Cio' significa che i LEP determinano anche la

destinazione delle risorse, mentre nel caso di specie tale

destinazione e' assolutamente irrazionale - come meglio si dira'

anche al paragrafo successivo - e per cio' solo violativa, oltre che

dell'art. 3 della Costituzione, anche degli articoli 81 e 97 della

Costituzione.

3.4.1.- La violazione del principio di ragionevolezza e' invero

autoevidente. Difatti, in tutte le nove materie sopra indicate sono

ben determinabili i livelli essenziali delle prestazioni, di talche'

la loro esclusione appare manifestamente priva di qualsiasi

giustificazione.

Appare francamente insostenibile, per non fare che qualche

esempio, asserire che la materia della previdenza complementare e

integrativa non sia associabile alla tutela dei fondamentali diritti

civili e sociali (e non sia pertanto Â«LEP-condizionataÂ»), se si

considera il Â«collegamento funzionale tra previdenza obbligatoria e

previdenza complementareÂ» che impone, per espressa ammissione di

codesta ecc.ma Corte, di collocare la previdenza complementare Â«nel

sistema dell'art. 38, secondo comma della CostituzioneÂ» (cosi' Corte

costituzionale, sentenza n. 393 del 2000).

Lo stesso e' a dirsi per la materia delle professioni. Codesta

ecc.ma Corte ha in plurime occasioni ricordato che:

Â«l'individuazione delle professioni, per il suo carattere

necessariamente unitario, e' riservata allo Stato, rientrando nella

competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che

presentano uno specifico collegamento con la realta' regionaleÂ»

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

in materia di professioni Â«il nucleo della potesta' statale

"si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della

professione: all'esito di essa una particolare attivita' lavorativa

assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di

una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico, di

cui si rende espressione, con funzione costitutiva, l'albo" (sentenza

n. 230 del 2011). [...]Â» (cosi' Corte costituzionale, sentenza n. 108

del 2012).

Ora, sostenere che in una materia cosi' caratterizzata non siano

in gioco fondamentali diritti civili e sociali - e quindi non possano

e non debbano essere determinati livelli essenziali delle relative

prestazioni volti a garantire l'uniformita' di trattamento sul piano

dei diritti di tutti i soggetti nel territorio nazionale - appare

sinceramente incomprensibile e comunque errato, se solo si considera

che la disciplina e l'esercizio delle professioni involge quantomeno,

nella prospettiva dei professionisti, il diritto al lavoro e, nella

prospettiva di chi si avvalga della prestazione professionale, la

garanzia dei relativi diritti di volta in volta implicati a seconda

dell'attivita' in questione (ad esempio diritto alla salute nel caso

di professioni sanitarie, diritto di difesa in caso di professione

forense, ecc.).

Non basta. Se possibile ancor piu' irragionevole appare la

pretesa di negare che la materia Â«organizzazione della giustizia di

paceÂ» attenga alla tutela di diritti civili e sociali. Tale materia,

infatti, concerne direttamente la garanzia della parita' di accesso

alla giustizia da parte dei cittadini e il diritto di difesa in

giudizio (presidiati dall'art. 24 della Costituzione), nonche' la

garanzia della durata ragionevole del processo (tutelata anche

dall'art. 111 della Costituzione), e dell'indipendenza e

dell'autonomia della magistratura (imposta dall'art. 104 della

Costituzione).

La scelta della legge n. 86 del 2024 di procedere

all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di

autonomia in tale materia senza la previa determinazione dei relativi

LEP suscita particolare sconcerto non solo per il nesso inscindibile

che lega l'organizzazione della giustizia di pace a diritti di rango

costituzionale, ma anche perche' lo stesso Comitato

tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei

livelli essenziali delle prestazioni, nel suo pur assai incompleto

Rapporto finale (p. 37) aveva formulato delle ipotesi articolate di

futura determinazione dei LEP in tale materia. Il ragionamento si

potrebbe replicare per tutte le materie, ma e' evidente che gia'

questi esempi devono ritenersi - per ragioni di economia processuale

- sufficienti. Senza tediare ulteriormente codesta ecc.ma Corte con

l'esame puntuale di tutte le nove materie arbitrariamente escluse dal

novero di quelle Â«LEP-condizionateÂ», dunque, quel che preme ribadire

e' che in tutte, nessuna esclusa, vi sono livelli essenziali delle

relative prestazioni concernenti diritti civili e sociali che il

legislatore deve necessariamente determinare prima di procedere

all'attribuzione delle forme ulteriori di autonomia di cui all'art.

116, comma 3 della Costituzione.

3.4.2.- Ma v'e' ancora di piu'. L'art. 2, comma 1, della legge n.

86 del 2024, nel disciplinare il procedimento di approvazione delle

intese fra Stato e regione, stabilisce che il negoziato con la

regione richiedente Â«con riguardo a materie o ambiti di materie

riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 3,

e' svolto per ciascuna singola materia o ambito di materiaÂ». Da cio'

sembra doversi inferire che le nove materie escluse dalla

determinazione dei LEP (perche' illegittimamente reputate non Â«LEP-

condizionateÂ») possono essere devolute alle regioni richiedenti non

solo immediatamente (giusta quanto previsto dal gia' censurato art.

4, comma 2, della legge n. 86 del 2024) ma persino Â«in bloccoÂ» e

senza neppure un negoziato relativo alla singola materia.

Anche tale previsione, per le ragioni gia' esaminate ai paragrafi

precedenti, cui si rinvia, risulta violativa degli articoli 2, 3, 5,

81, 97, 116, comma 3, 117, comma 2, lettera m), 119, commi 3, 4 e 5,

120 della Costituzione.

3.5.- Plurimi vizi di costituzionalita' affliggono anche la

disciplina relativa al procedimento di determinazione e aggiornamento

dei LEP.

Ferma l'incostituzionalita' della riduzione del perimetro delle

materie Â«LEP- condizionateÂ», pertanto, saranno qui autonomamente

censurate le ragioni di incostituzionalita' di tale procedimento, per

come fissato all'art. 3, commi 1, 2 e 7 della legge n. 86 del 2024.

Giova infatti segnalare che il citato art. 3:

al comma 1 delega il Governo a adottare uno o piu' decreti

legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui

all'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge n. 197 del 2022 Â«per

l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti

i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il

territorio nazionale (LEP)Â»;

al comma 2 stabilisce che tali decreti legislativi Â«sono

adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del

Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i

Ministri competenti e previa acquisizione del parere della Conferenza

unificataÂ», senza peraltro prevedere alcuna conseguenza in caso detto

parere fosse negativo;

al comma 7 prevede l'aggiornamento periodico dei LEP Â«con

decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei

Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari

regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanzeÂ»

e stabilisce che Â«sugli schemi di decreto e' acquisito il parere

della Conferenza unificata, da rendere entro venti giorni, decorsi i

quali gli stessi schemi di decreto sono trasmessi alle Camere per il

relativo parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti

per materia [...]Â».

Le norme teste' indicate contrastano con il principio di leale

collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

La determinazione dei LEP, per espressa ammissione di codesta

ecc.ma Corte (sentenza n. 282 del 2002), e' Â«una competenza del

legislatore statale idonea ad investire tutte le materieÂ». D'altra

parte, sempre codesta ecc.ma Corte, nella sentenza n. 88 del 2003, a

proposito della competenza del legislatore statale a determinare i

LEP concernenti i diritti civili e sociali che devono essere

garantiti su tutto il territorio nazionale, ha osservato ch'essa ha

una Â«forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie

assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle regione

e delle province autonomeÂ».

Orbene, sempre codesta ecc.ma Corte ha piu' volte ricordato che

ogniqualvolta vi sia un intreccio di competenze tra Stato e regioni

l'intervento del legislatore statale Â«deve muoversi nel rispetto del

principio di leale collaborazioneÂ» e se Â«le disposizioni impugnate

toccano sfere di competenza esclusivamente statali e regionaliÂ», come

qui accade, Â«il luogo idoneo di espressione della leale

collaborazione deve essere individuato nella Conferenza

Stato-regioniÂ». Viceversa, la forma di raccordo con le regioni

consistente nel semplice parere in Conferenza unificata e' Â«lesiva

del principio di leale collaborazione perche' non idonea a realizzare

un confronto autentico con le autonomie regionali, necessario a

contemperare la compressione delle loro competenzeÂ», in quanto Â«Solo

l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, contraddistinta da una

procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative,

garantisce un reale coinvolgimentoÂ» (Corte costituzionale, sentenza

n. 251 del 2016).

Tali principi trovano applicazione anche nel caso odierno, nel

quale, tanto nell'ipotesi dell'adozione dei decreti legislativi di

individuazione dei LEP quanto in quella del loro (costituzionalmente

illegittimo, per le ragioni che si diranno al paragrafo che segue)

aggiornamento periodico mediante decreto del Presidente del Consiglio

dei ministri, l'osservanza del principio di leale collaborazione

impone l'acquisizione dell'intesa in Conferenza Stato-regioni in

luogo del mero parere della Conferenza unificata.

In tale direzione, del resto, il legislatore si era gia'

orientato in materia di definizione e aggiornamento dei LEA,

effettuati, giusta quanto previsto dall'art. 1, comma 554, della

legge n. 208 del 2015, Â«con decreto del Presidente del Consiglio dei

ministri su proposta del Ministro della salute, di concerto con il

Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza

permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province

autonome di Trento e di Bolzano [...]Â».

Se la regola della necessita' dell'intesa - portato necessario

del rispetto della leale collaborazione tra Stato e regioni - vale in

materia di LEA (che altro non sono che i LEP in materia di tutela

della salute), non si comprende perche' essa non dovrebbe valere

anche nel caso di determinazione dei LEP in altre materie esse pure

affidate, tanto quanto la tutela della salute, alla competenza

legislativa concorrente tra Stato e regioni.

In subordine, e nell'ipotesi in cui codesta ecc.ma Corte dovesse

ritenere che la determinazione e l'aggiornamento dei LEP non

coinvolgano esclusivamente sfere di competenza statali e regionali,

ma anche quelle degli enti locali, l'art. 3, ai commi 1, 2 e 7 della

legge n. 86 del 2024, avrebbe dovuto quantomeno prevedere il

raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza unificata. Il mero

parere di questa, infatti, per le ragioni viste e' del tutto

insufficiente a garantire un reale ed effettivo coinvolgimento di

tutti i livelli a vario titolo coinvolti.

Il principio di leale collaborazione e' altresi' violato

dall'art. 3, comma 5, della legge n. 86 del 2024, che attiene alla

fase di monitoraggio dell'effettiva garanzia dell'erogazione dei LEP

nelle regioni che hanno sottoscritto le intese.

In tal caso, infatti, il monitoraggio e' effettuato dalla

Commissione paritetica di cui all'art. 5 della medesima legge n. 86

del 2024, e al comma 5 dell'art. 3, qui censurato, si prevede che la

Conferenza unificata, sulla base degli esiti di tale monitoraggio,

Â«adotta, sentito il Presidente della regione interessata, le

necessarie raccomandazioni alle regioni interessate al fine di

superare le criticita' riscontrateÂ».

Nella fase di monitoraggio dell'effettiva garanzia

dell'erogazione dei LEP, dunque la Conferenza Stato-regioni non e' in

alcun modo contemplata, con conseguente violazione degli articoli 5 e

120 della Costituzione per contrasto con il principio di leale

collaborazione.

In subordine, e ove mai codesta ecc.ma Corte ritenesse che sia la

Conferenza unificata (e non la Conferenza Stato-regioni) la sede di

emersione di tutti gli interessi coinvolti, il principio di leale

collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione

sarebbe egualmente violato in quanto l'art. 3, comma 5, consente alla

Conferenza unificata esclusivamente il potere di adottare mere

raccomandazioni.

Come si vede, dunque, anche nella fase di monitoraggio

dell'effettiva garanzia dell'erogazione dei LEP le forme di

coinvolgimento delle regioni previste dal menzionato art. 3, comma 5,

della legge n. 86 del 2024 - vuoi in sede di Conferenza

Stato-regioni, vuoi, seppur in via subordinata, in sede di Conferenza

unificata - sono comunque inidonee a garantire alle regioni strumenti

effettivi di partecipazione. Queste, dunque, restano sostanzialmente

escluse non solo dalla fase di determinazione dei LEP, ma anche da

quella - che parimenti intreccia le competenze regionali - del

monitoraggio della loro effettiva garanzia.

4.- Illegittimita' costituzionale dell'art. 3, commi 1, 4 e 7, della

legge 26 giugno 2024, n. 86 per violazione degli articoli 23, 76 e

117 della Costituzione.

Con il presente motivo si censurano i commi 1, 4 e 7 dell'art. 3

della legge n. 86 del 2024 anche pel profilo della violazione

dell'art. 76 della Costituzione e dei connessi articoli 23 e 117

della Costituzione.

4.1.- Come anticipato in apertura, la giurisprudenza di codesta

ecc.ma Corte e' costante nel ritenere ammissibili le questioni di

legittimita' costituzionale prospettate da una regione, nell'ambito

di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri diversi

da quelli, contenuti nel Titolo V della Parte seconda della

Costituzione, riguardanti il riparto delle competenze tra lo Stato e

le regioni, Â«quando sia possibile rilevare la ridondanza delle

asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente abbia indicato le

specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata

lesioneÂ» (cosi' nella sentenza Corte costituzionale n. 22 del 2012,

ove sono richiamate le sentenze n. 128 del 2011, n. 326 del 2010, n.

116 del 2006, n. 280 del 2004).

Tali requisiti, come gia' segnalato supra al paragrafo B,

sussistono in via generale per tutte le censure formulate nel

presente ricorso. In riferimento specifico al presente motivo puo'

tuttavia aggiungersi quanto segue. Vengono qui censurati anzitutto i

commi 1 e 4 dell'art. 3 della legge n. 86 del 2024, ove il

legislatore statale - nell'esercizio della sua competenza legislativa

esclusiva in materia di Â«determinazione dei livelli essenziali delle

prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere

garantiti su tutto il territorio nazionaleÂ» - ha delegato il Governo

a adottare decreti legislativi aventi a oggetto:

Â«l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni

concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su

tutto il territorio nazionale (LEP)Â» (comma 1);

la definizione delle Â«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 disposizioneÂ» (comma 4).

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

76 della Costituzione in ragione dell'omessa fissazione di principi e

criteri direttivi vincolanti l'esercizio della funzione legislativa

delegata. Tale violazione ridonda inevitabilmente in violazione del

riparto di competenze tra lo Stato e l'odierna ricorrente in tutte le

materie di cui all'art. 117 della Costituzione. Non sfugge, infatti,

che le norme censurate costituiscono esercizio di potesta'

legislativa esclusiva dello Stato in una materia che codesta ecc.ma

Corte ha definito Â«idonea ad investire tutte le materieÂ» (sentenza n.

282 del 2002). Cio' significa che se il legislatore delega al Governo

la determinazione e il monitoraggio dei LEP concernenti i diritti

civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio

nazionale senza imporre il rispetto di specifici principi e criteri

direttivi, il Governo potra' operare senza alcun limite

legislativamente prestabilito su tutte le materie interessate dai LEP

in cui la regione e' titolare di funzioni legislative e/o

amministrative, ossia su tutte le materie di cui all'art. 117 della

Costituzione.

Anche a voler ammettere, assumendo l'errata e illegittima

prospettiva della legge qui gravata, che i LEP siano determinabili

solo nelle materie indicate all'art. 3, comma 3, della legge n. 86

del 2024 e che, dunque, i decreti legislativi avranno a oggetto solo

dette materie, resta fermo che la violazione dell'art. 76 della

Costituzione ridonda almeno in violazione delle competenze regionali

sia legislative che amministrative indicate all'art. 3, comma 3,

della legge qui gravata: a) norme generali sull'istruzione; b) tutela

dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; c) tutela e

sicurezza del lavoro; d) istruzione; e) ricerca scientifica e

tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; f)

tutela della salute; g) alimentazione; h) ordinamento sportivo; i)

governo del territorio; l) porti e aeroporti civili; m) grandi reti

di trasporto e di navigazione; n) ordinamento della comunicazione; o)

produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; p)

valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e

organizzazione di attivita' culturali.

4.2.- Tanto chiarito sull'ammissibilita' pel profilo della

ridondanza, e' agevole dimostrare la violazione dell'art. 76 della

Costituzione.

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

dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, per

l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti

i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il

territorio nazionale (LEP), il Governo e' delegato ad adottare, entro

ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente

legge, uno o piu' decreti legislativi, sulla base dei principi e

criteri direttivi di cui all'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della

legge 29 dicembre 2022, n. 197Â».

Nondimeno, nella (precedente) legge n. 197 del 2022 e, in

particolare, nel suo art. 1, commi da 791 a 801-bis, non solo non si

rinviene alcun principio o criterio direttivo idoneo a vincolare

l'attivita' governativa di individuazione dei LEP, ma figurano

previsioni che appaiono persino in distonia con la stessa previsione

della delega legislativa.

Sia sufficiente considerare, sul punto, che le menzionate

previsioni della legge n. 197 del 2022 concernono l'istituzione di

una Cabina di regia per la determinazione dei LEP (comma 792), e le

attivita' a essa demandate (comma 793), tra le quali rientra anche

quella di Â«determina[re] [...] i LEP, sulla base delle ipotesi

tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni

standardÂ» (comma 793, lettera d)) e di Â«predispo[rre] uno o piu'

schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui

sono determinati, anche distintamente, i LEP [...]Â» (comma 795). Come

si vede, dunque, il comma 795, inopinatamente evocato dall'art. 3,

comma 1, della legge n. 86 del 2024 tra i principi e criteri

direttivi per l'esercizio della delega legislativa in materia di

fissazione dei LEP, prevede che i LEP medesimi siano determinati,

invece, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri Non

solo. L'art. 1, comma 797, della legge n. 197 del 2022 stabilisce che

se le attivita' della Cabina di regia non si concluderanno entro il

31 dicembre 2024 sara' nominato un Commissario per il completamento

delle attivita' non perfezionate (comma 797).

Francamente non si comprende come tali previsioni possano

assurgere a principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega

legislativa, poiche' non contengono alcuna indicazione idonea a

vincolare il Governo. Cio' significa, dunque, che l'art. 3, comma 1,

viola l'art. 76 della Costituzione perche', a ben vedere, delega

l'esercizio della funzione legislativa al Governo senza previa

determinazione di alcun principio o criterio direttivo. L'assenza di

una base legislativa e', se possibile, ancor piu' grave se si

considera che codesta ecc.ma Corte, nella gia' menzionata sentenza n.

88 del 2003, proprio in materia di LEP ha segnalato che Â«la

conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle

materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle

regioni e delle province autonome impone evidentemente che queste

scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato

con legge, che dovra' inoltre determinare adeguate procedure e

precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed

articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settoriÂ».

4.3.- I medesimi vizi di incostituzionalita' affliggono il comma

4 dell'art. 3 della legge qui gravata.

La norma in parola, infatti, stabilisce che Â«i decreti di cui al

presente articoloÂ» - e gia' qui non e' dato intendere chiaramente se

ci si riferisca ai soli decreti legislativi di cui al comma 1 o anche

ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al

successivo comma 7 - Â«definiscono le procedure e le modalita'

operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna regione

dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di

efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonche' la congruita' tra le

prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione. [...]Â».

In disparte la scarsa chiarezza della previsione, quel che e'

certo e' che il legislatore statale delega al Governo anche la

definizione delle procedure e delle modalita' operative per

monitorare l'effettiva garanzia dell'erogazione dei LEP. Tuttavia,

nemmeno qui si indica al legislatore delegato alcun principio o

criterio direttivo da rispettare nell'esercizio della delega. La

violazione dell'art. 76 della Costituzione e' quindi, anche qui,

manifesta.

4.4.- Violato, peraltro, e' pure l'art. 23 della Costituzione,

(anche) dal quale e' desumibile il principio di legalita', tratto

caratterizzante lo Stato di diritto. Il comma 7 dell'art. 3, infatti,

dispone che l'aggiornamento dei LEP avviene Â«con decreti del

Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri

competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le

autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanzeÂ». E' evidente

che in questo modo si conferisce all'Esecutivo un potere

discrezionale privo di qualsivoglia delimitazione per legge, cosi'

violando il principio di legalita' (che nello Stato costituzionale di

diritto - come e' noto - va inteso in senso sostanziale) e l'art.

117, comma 2, lettera m) della Costituzione, che, come visto, affida

alla legge statale la Â«determinazione dei livelli essenziali delle

prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere

garantiti su tutto il territorio nazionaleÂ».

Le illegittime previsioni del comma 7, peraltro, confermano le

censure sopra illustrate, in quanto la definizione dei LEP con fonte

di rango legislativo (cioe' tramite decreto legislativo), prevista

dal comma 1 dell'art. 3 (peraltro senza alcun coordinamento con la

diversa disciplina fissata all'art. 1, comma 795, della legge n. 197

del 2022), si rivela pura apparenza, atteso che i LEP, ove pure

determinati con decreto legislativo, possono essere modificati (i.e.:

ri-determinati) con atti amministrativi senza che siano imposti

adeguati vincoli o condizioni alla discrezionalita' dell'Esecutivo.

5.- Illegittimita' costituzionale degli articoli 5; 8, comma 2; e 9,

commi 1 e 3, della legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione degli

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

Con il presente motivo sono censurate le disposizioni concernenti

le risorse finanziarie connesse alle nuove funzioni devolute alle

regioni (art. 5, commi 1 e 2) e gli effetti finanziari della legge

impugnata e delle successive intese devolutive di ulteriori funzioni

e competenze.

5.1.- Come indicato in narrativa, l'art. 5 della legge reca i

Â«Principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane

e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimentoÂ»

(cosi' la rubrica dell'articolo). Il primo comma prevede che l'intesa

tra lo Stato e la regione che richiede ulteriori funzioni e

competenze stabilisca Â«i criteri per l'individuazione dei beni e

delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative

necessari per l'esercizio da parte della regione di ulteriori forme e

condizioni particolari di autonomia, che sono determinati con decreto

del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro

per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro

dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su

proposta di una Commissione paritetica Stato-regione autonomie

locali, disciplinata dall'intesa medesimaÂ». Il secondo comma

soggiunge che l'intesa Â«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

CostituzioneÂ».

L'art. 8 della legge impugnata regola i meccanismi di

Â«monitoraggioÂ» (cosi' la rubrica). Rileva qui il secondo comma, a

tenor del quale Â«La Commissione paritetica provvede altresi'

annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di

spesa gia' definiti e l'andamento del gettito dei tributi

compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni. Qualora

la suddetta ricognizione evidenzi uno scostamento dovuto alla

variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei

medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo

economico, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con

il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in

sede di Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione

paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di

compartecipazione definite nelle intese ai sensi dell'art. 5, comma

2, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle

risorse disponibili. Sulla base dei dati del gettito effettivo dei

tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in

anno, alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle

annualita' decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibiliÂ».

L'art. 9 della legge contiene le Â«Clausole finanziarieÂ» (cosi' la

rubrica). Interessano, qui, in particolare, il primo comma, a tenor

del quale Â«Dall'applicazione della presente legge e di ciascuna

intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della

finanza pubblicaÂ», e il terzo, ove si osserva che, Â«per le singole

regioni che non siano parte delle intese approvate con legge in

attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, e'

garantita l'invarianza finanziaria nonche' il finanziamento delle

iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'art. 119,

terzo, quinto e sesto comma della Costituzione. Le intese, in ogni

caso, non possono pregiudicare l'entita' e la proporzionalita' delle

risorse da destinare a ciascuna delle altre regioni, anche in

relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei

LEP di cui all'art. 3. E' comunque garantita la perequazione per i

territori con minore capacita' fiscale per abitanteÂ».

5.2.- In estrema sintesi, le disposizioni richiamate:

i) riconoscono che la devoluzione di ulteriori funzioni

abbisogna (ovviamente, si vorrebbe dire) di risorse per finanziarne

lo svolgimento;

ii) prevedono che le risorse necessarie per finanziare le

funzioni devolute debbano derivare esclusivamente dalla

compartecipazione al gettito erariale maturato nel territorio

regionale;

iii) riconoscono che il meccanismo delle compartecipazioni al

gettito presenta delle criticita', appunto legate all'andamento del

gettito, tali da poter dare luogo alla necessita' di modificare le

aliquote di compartecipazione, anche al fine di effettuare le

regolazioni economiche per le annualita' passate;

iv) escludono che la devoluzione di ulteriori funzioni alle

regioni possa determinare nuovi o maggiori oneri a carico della

finanza pubblica;

v) promettono l'invarianza finanziaria alle regioni che non

richiedono ulteriori forme di autonomia e promettono la

disponibilita' delle risorse: a) per alimentare il fondo perequativo

per i territori con minore capacita' fiscale per abitante (art. 119,

comma 3 della Costituzione); b) per stanziare le risorse aggiuntive e

finanziare interventi speciali per promuovere lo sviluppo economico,

la coesione e la solidarieta' sociale; c) per rimuovere gli svantaggi

derivanti dall'insularita'.

I punti che compongono la sintesi che precede costituiscono,

nell'incoerente impianto del legislatore statale, limiti e requisiti

alla devoluzione di ulteriori forme di autonomia, il cui rispetto

garantirebbe che l'attuazione dell'autonomia particolare sia

compatibile con la Costituzione. Come si illustrera' di seguito,

pero':

i limiti e i requisiti di rilievo economico-finanziario posti

dal legislatore statale (compartecipazione al gettito da parte delle

regioni ad autonomia particolare, regolazioni finanziarie a

consuntivo, invarianza finanziaria per le regioni che rimangono ad

autonomia ordinaria, invarianza finanziaria delle risorse per gli

interventi di coesione e perequativi) fissano dei criteri tali da non

poter essere tutti contestualmente rispettati;

tale circostanza rende contraddittoria e, dunque,

intrinsecamente irragionevole la legge impugnata, con violazione

dell'art. 3 della Costituzione;

per i medesimi motivi le disposizioni censurate sono

illegittime in quanto determinano nuovi oneri privi di adeguata

copertura di bilancio ex art. 81 della Costituzione, comportano la

lesione della sfera di autonomia costituzionalmente riservata alle

regioni in materia di Â«coordinamento della finanza pubblicaÂ» ex art.

117, comma 3 della Costituzione, vulnerano la posizione delle regioni

connotate da minore capacita' fiscale per abitante, ovvero dalla

presenza di territori bisognosi di specifici interventi di sviluppo e

coesione, ex art. 119, commi 3, 5 e 6 della Costituzione;

quand'anche l'ecc.ma Corte non dovesse ritenere che le

disposizioni commentate siano in rapporto di palese incompatibilita'

logica e giuridica, sarebbe comunque inevitabile prendere atto

dell'illegittimita' delle disposizioni impugnate, rilevando che i

lavori preparatori (in particolare, la relazione tecnica del MEF

allegata al disegno di legge da cui ha avuto origine la legge

impugnata) non hanno adeguatamente e ragionevolmente illustrato il

fatto che dall'applicazione della legge impugnata, nelle modalita'

previste dalla legge impugnata, sia possibile garantire il

finanziamento delle funzioni da devolvere tramite la

compartecipazione al gettito e, contemporaneamente evitare nuovi e

maggiori oneri per lo Stato, cosi' assicurando l'invarianza

finanziaria per le regioni. Tanto, in base alla giurisprudenza di

codesta ecc.ma Corte, costituisce elemento sintomatico della

violazione dell'art. 81 della Costituzione e, per le ragioni che si

diranno, degli articoli 117, comma 3 e 119 della Costituzione.

5.3.- Ancora in via preliminare va osservato che l'art. 116 della

Costituzione consente il riconoscimento alle regioni ordinarie di

Â«ulteriori forme e condizioni particolari di autonomiaÂ». L'art. 116

della Costituzione non prevede, ovviamente, riduzioni dello spazio di

autonomia regionale fissato dalla Costituzione. E' del tutto evidente

che la concessione di ulteriori forme di autonomia deve costituire un

Â«gioco a somma positivaÂ», non certo Â«a somma zeroÂ», perche' la

concessione di ulteriori forme e condizioni di autonomia a una

regione non puo' certo determinare una riduzione dell'autonomia delle

altre. Cio' non potrebbe accadere nemmeno in termini di minore

disponibilita' di entrata o di spesa, circostanza che comporterebbe

una compressione della competenza in materia di Â«coordinamento della

finanza pubblicaÂ» ex art. 117, comma 3 della Costituzione. Anche la

minima erosione, nummo uno, dell'autonomia finanziaria delle Â«altreÂ»

regioni, dunque, determina e comporta la violazione dell'art. 116,

comma 3 della Costituzione e dell'art. 117, comma 3 della

Costituzione, in quanto la concessione di maggiori spazi di autonomia

a una o piu' regioni viene irragionevolmente Â«pagataÂ» dalle altre,

secondo uno schema che certamente non e' previsto dall'art. 116 della

Costituzione, che in alcun modo contempla una riduzione

dell'autonomia delle regioni ordinarie.

Per le medesime ragioni risulta del tutto evidente che la

concessione di maggiori spazi di autonomia ai sensi dell'art. 116,

comma 3 della Costituzione nemmeno puo' determinare l'erosione delle

risorse che lo Stato impiega per le finalita' indicate dall'art. 119,

commi 3, 5 e 6 della Costituzione, cioe' per finanziare il fondo

perequativo per le regioni con minori capacita' di spesa, per

finanziare specifici interventi di sviluppo economico e coesione

sociale, per contrastare gli svantaggi derivanti dall'insularita' (e'

opportuno sottolineare che anche quest'ultimo profilo rileva per

l'odierna ricorrente, atteso che l'art. 119 menziona lo svantaggio

dell'insularita' in termini generali, senza limitarlo alle Â«Isole

maggioriÂ», e che del territorio della Puglia fa parte l'arcipelago

delle isole Tremiti).

Alla luce di quanto sin qui osservato, le clausole di

salvaguardia previste dall'art. 9, comma 3, della legge impugnata,

ove si garantisce Â«l'invarianza finanziaria nonche' il finanziamento

delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'art.

119, terzo, quinto e sesto comma della CostituzioneÂ», non sono

graziose concessioni del legislatore statale, bensi' obblighi

costituzionali inderogabili.

Tanto, con la conseguenza che, ove risulti (come risultera') che

l'impianto della legge impugnata non e' in grado di assicurare quelle

garanzie, se ne dovra' necessariamente trarre l'unica possibile

conseguenza logico-giuridica: l'illegittimita' costituzionale delle

disposizioni impugnate, anche per la violazione dell'art. 117, comma

3 e dell'art. 119 della Costituzione.

5.4.- Prevenendo possibili eccezioni di parte resistente e

riprendendo quanto gia' accennato in premessa, da quanto sopra

osservato risulta evidente la sussistenza dell'interesse

giuridicamente qualificato dell'odierna ricorrente a gravare le

disposizioni oggetto del presente motivo di ricorso, in quanto a)

alcuni dei vizi lamentati attengono al riparto di competenze dettato

dal Titolo V della seconda Parte della Costituzione; b) gli altri

ridondano nella compressione delle attribuzioni costituzionali della

regione ricorrente.

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

ricorso.

Come si e' indicato supra, il legislatore ha espressamente

previsto che le funzioni devolute devono essere finanziate tramite

compartecipazione al gettito di entrate erariali maturate sul

territorio regionale. Si tratta di una previsione assolutamente

caratterizzante del modello di autonomia particolare prevista dal

legislatore statale, che ha escluso sia il modello del c.d.

Â«regionalismo responsabileÂ», in ragione del quale le funzioni

devolute sono finanziate con tributi Â«propriÂ» della regione, sia

forme diverse di cooperazione, tramite il trasferimento (totale o

parziale) delle risorse che lo Stato impiegava per la gestione della

suddetta funzione nel territorio regionale.

Questa opzione legislativa e' certamente illegittima per

violazione degli articoli 3 e 116 della Costituzione. La soluzione

(unica e obbligata) della compartecipazione alle entrate erariali,

infatti, discrimina in maniera irragionevole le regioni che hanno una

minore capacita' fiscale per abitante (tra cui l'odierna ricorrente,

circostanza che e' notoria e comunque e' dimostrata dalle

elaborazioni della Banca d'Italia che si producono come doc. 3), la

cui possibilita' di accedere a ulteriori spazi di autonomia e' di

fatto e di diritto pregiudicata per l'appunto dalla minore capacita'

fiscale dei residenti. La compartecipazione alle entrate erariali,

inoltre, e' necessariamente soggetta all'andamento del ciclo

economico, con la conseguenza che la possibilita' di finanziare le

nuove competenze devolute subisce (e, sostanzialmente, cristallizza)

il divario gia' sussistente tra regione e regione, di bel nuovo

penalizzando quelle che, come la ricorrente, hanno una minore

capacita' fiscale per abitante.

Ne' si puo' obiettare che quella qui contestata sarebbe una mera

difficolta' tecnica, che la legge affronta attraverso il meccanismo

di Â«monitoraggioÂ» di cui all'art. 8, comma 2, il cui testo e' stato

riportato supra.

Tanto, per le seguenti ragioni:

i) per poter finanziare una nuova funzione devoluta la

regione con minore capacita' fiscale per abitante sarebbe tenuta a

richiedere una maggiore aliquota di compartecipazione al gettito

erariale rispetto a quella di cui avrebbe bisogno una regione con

maggiore capacita' fiscale. Tale circostanza rende di per se' ben

piu' difficile per la regione svantaggiata il conseguimento

dell'intesa con lo Stato e l'ottenimento di un parere positivo da

parte della Conferenza Stato-regioni, inverando l'effetto

discriminatorio qui contestato (rilevante gia' pel solo profilo

procedimentale);

ii) il meccanismo di monitoraggio previsto dall'art. 8, comma

2, della legge impugnata contempla la possibilita' che il gettito

compartecipato non sia sufficiente a finanziare la nuova funzione

devoluta e, pertanto, stabilisce che si proceda a un aggiustamento

delle aliquote. Anche le Â«regolazioni finanziarieÂ» per gli anni gia'

decorsi e connotati da gettito insufficiente, dunque, si devono

effettuare attraverso l'aumento delle aliquote di compartecipazione.

Tanto dimostra che non c'e' alcun modo per la regione con minore

capacita' di spesa di sottrarsi al suo svantaggio strutturale;

iii) quand'anche l'art. 8, comma 2, si interpretasse nel

senso che le regolazioni finanziarie possano avvenire tramite

ordinari trasferimenti erariali e contributi di finanza pubblica,

rimarrebbe vero che i tali regolazioni si effettuano Â«sempre nei

limiti delle risorse disponibiliÂ». Tanto dimostra che le regioni con

minore capacita' fiscale sono e rimangono strutturalmente

svantaggiate in ragione del fatto che l'autonomia particolare

contempla esclusivamente entrate derivanti dalla compartecipazione al

reddito.

5.6.- Alla luce di quanto sin qui si e' osservato, e' evidente la

violazione di plurimi precetti e principi costituzionali.

E' in primo luogo violato il principio di eguaglianza e di

ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, in quanto le regioni con

minore capacita' fiscale sono discriminate nell'accesso alle

ulteriori forme di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma 3 della

Costituzione.

E', poi, violato lo stesso art. 116, comma 3 della Costituzione,

che non contempla alcuna distinzione tra regioni con maggiore o

minore capacita' fiscale per residente, ne' consente in alcun modo di

giustificare diverse possibilita' di accesso all'autonomia

particolare in ragione della capacita' fiscale dei residenti.

S'aggiunga, per sgomberare il campo da un ipotetico errore

prospettico, che la maggiore capacita' fiscale di un territorio non

e' indice del fatto che la regione sia Â«piu' virtuosaÂ» in termini di

efficienza ed economicita' dell'attivita' amministrativa, cosi' come

non sarebbe corretto dire che una regione con minore capacita'

fiscale per abitante sia Â«meno virtuosaÂ» in base ai medesimi criteri.

La capacita' fiscale del territorio non corrisponde alla capacita' di

tenere in ordine i conti nell'esercizio delle funzioni di competenza

e di gestire una spesa pubblica efficace. Al contrario, per ovvi

motivi, un territorio con una minore capacita' fiscale per abitante

sottopone l'ente regione a una maggiore pressione di tipo

finanziario, che rende meno agevole conseguire gli obiettivi di

finanza pubblica.

Piu' in generale, in base all'art. 119, comma 3 della

Costituzione, il fatto che il territorio regionale sia connotato da

una minore capacita' fiscale per abitante e' elemento che non solo

giustifica, ma impone meccanismi correttivi e di solidarieta' e

coesione territoriale. Il fatto che, invece, il legislatore statale

si sia determinato in senso contrario, privilegiando le regioni con

maggiore capacita' fiscale, rende evidente anche l'incompatibilita'

logico-giuridica con l'art. 119, comma 3 della Costituzione.

5.7.- Si confida di aver dimostrato che l'utilizzo dello

strumento finanziario della compartecipazione al reddito non solo

espone il modello di autonomia particolare adottato dal legislatore

statale a gravissime criticita', ma integra anche chiarissimi vizi di

legittimita' costituzionale. Ve ne sono, pero', ben altri e di non

minore gravita' che affliggono la legge impugnata pei suoi profili

economico-finanziari.

Si e' visto che il legislatore statale, all'art. 9: i) ha

affermato che dall'applicazione della legge impugnata non derivano

nuovi o maggiori oneri: ii) ha previsto che nemmeno le intese da

approvarsi con legge comporteranno nuovi o maggiori oneri.

Tale statuizione e' costituzionalmente illegittima, in quanto non

e' possibile la devoluzione di ulteriori funzioni alle regioni senza

che nuovi o maggiori oneri si determinino. Che sia cosi' e' lo stesso

legislatore statale ad ammetterlo in maniera incontrovertibile.

Come si e' gia' osservato, infatti, il legislatore statale

riconosce che le funzioni devolute devono essere finanziate e che

devono essere finanziate attraverso la compartecipazione al gettito

erariale. Gia' questa circostanza rende evidente che la devoluzione

comporta nuovi e maggiori oneri. La devoluzione di una funzione alla

regione puo' infatti comportare dei parziali risparmi di spesa per lo

Stato, ma certamente non tali da equivalere alla costruzione ex novo

di un apparato burocratico regionale incaricato di svolgere la

funzione devoluta. Lo Stato, infatti, deve mantenere attivi gli

uffici (cioe' l'insieme organizzato di risorse umane, finanziarie e

strumentali) necessari per lo svolgimento della medesima funzione per

le regioni non beneficiarie della devoluzione. E' agevole osservare

che, fintanto che la funzione oggetto di devoluzione non sia

attribuita a tutte le regioni (evento incertus an et quando), lo

Stato non potra' smantellare la propria struttura amministrativa di

riferimento, con conseguenti e inevitabili duplicazioni di apparati

(e, dunque, maggiori costi). Tanto, per non parlare del fatto che

anche il giorno in cui lo Stato si spogliasse completamente di tutte

le funzioni amministrative concernenti una certa materia tra quelle

ex art. 116, comma 3 della Costituzione, dovrebbe comunque mantenere

attivo ed efficiente un supporto tecnico-istruttorio almeno per le

funzioni di monitoraggio e per i profili concernenti le relazioni

sovranazionali e internazionali.

La legge impugnata, come si e' accennato, disciplina il (solo)

monitoraggio economico-finanziario. L'art. 5 prevede che i componenti

della Commissione paritetica (incaricati, tra l'altro, di alcune

funzioni di monitoraggio) non hanno diritto a gettoni o altri

emolumenti e che Â«Al funzionamento della Commissione paritetica si

provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali

disponibili a legislazione vigenteÂ». Non si potrebbe pero' obiettare,

in ragione di tale previsione, che le funzioni di monitoraggio siano

a Â«costo zeroÂ» per lo Stato. E' del tutto evidente, infatti, che le

attivita' di monitoraggio non si possono limitare al solo

funzionamento della Commissione paritetica e delle sue strutture di

supporto e che le attivita' istruttorie indispensabili per lo

svolgimento dei lavori della Commissione non potranno certamente

essere svolte senza oneri per lo Stato.

Non basta. Anche l'art. 8, comma 2, della legge impugnata

conferma che non e' possibile impedire il maturare di nuovi e

maggiori oneri (anche sub specie di minori entrate). Lo si e' gia'

visto supra e lo si deve qui rammentare: il sistema della

compartecipazione ai tributi genera l'esigenza di riallineare i dati

e, in caso di incapienza del gettito regionale, di procedere alle

regolazioni finanziarie Â«nei limiti delle risorse disponibiliÂ». Lo

stesso legislatore statale, dunque, tratteggia (anzi: evidenzia,

regolandolo) il caso in cui lo svolgimento della funzione devoluta

crei un Â«bucoÂ», senza che si abbiano risorse per ripianarlo.

Non basta ancora. Si e' gia' detto del meccanismo di

aggiornamento e ricognizione dei LEP e dei gravi dubbi di

legittimita' costituzionale ch'esso solleva e sul punto si tornera'

al motivo che segue per quanto concerne proprio i profili finanziari.

Si e' anche osservato che e' errato affermare che alcune materie

passibili di devoluzione non siano correlate ai LEP. In questa sede

si deve aggiungere che, proprio perche' tutte le materie sono

correlate ai LEP, la devoluzione delle funzioni nelle materie che il

legislatore statale ha inopinatamente ritenuto estranee ai LEP non

puo' che determinare il sorgere di nuovi e maggiori oneri del tutto

imprevisti dallo Stato.

Per completezza e in via subordinata va ulteriormente osservato

che, quand'anche l'ecc.ma Corte ritenesse corretta la statuizione

della legge impugnata che alcune funzioni assegnabili alle regioni

sarebbero estranee ai LEP, per tali funzioni vi sarebbero comunque

costi e fabbisogni standard (cui ricondurre, in una prospettiva di

efficienza, i costi e i fabbisogni di spesa storici). Inopinatamente,

pero', la legge impugnata non ha previsto che, anche nelle materie

(ipoteticamente, si ribadisce) estranee ai LEP, la devoluzione di

nuove funzioni sia possibile (almeno) solo dopo la definizione, anche

in quegli ambiti materiali, di fabbisogni e costi standard, anche a

protezione dei vincoli di bilancio.

Tanto costituisce ulteriore e indubitabile elemento sintomatico

della radicale inaffidabilita' della clausola d'invarianza

finanziaria, con le conseguenze che gia' si sono dette.

5.8.- Ove queste considerazioni in punto di diritto non siano

ritenute sufficienti, la conferma del fatto che nuovi e maggiori

oneri vi saranno si trae dalle indicazioni dell'Ufficio parlamentare

di Bilancio e della Banca d'Italia che, come e' noto, hanno

presentato delle preziose note in sede di audizione parlamentare.

L'Ufficio parlamentare di Bilancio, con l'intervento scritto del

6 giugno 2023 presentato alla 1Âª Commissione Â«Affari costituzionaliÂ»

del Senato (doc. 4), ha affermato (ribadendo quanto gia' detto

nell'audizione del 2019, della quale si dira' al par. 11.2.) che

nuovi e maggiori oneri (peraltro di difficile valutazione, a causa

delle insufficienze dell'impianto legislativo qui contestato):

a) sarebbero sorti dall'approvazione delle bozze di intesa

tra lo Stato e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna gia'

diffuse nel 2019;

b) sono destinati a sorgere dall'attuazione della legge

impugnata;

c) sono destinati ad aumentare col passare del tempo in

ragione del meccanismo della compartecipazione alle entrate erariali.

In particolare, l'UPB ha affermato che, con riferimento alle

ipotesi di devoluzione di ulteriori forme di autonomia fatte nel

2019, gia' nel corso di una precedente audizione erano stati

segnalati plurimi profili critici, quali Â«l'assenza di criteri di

accesso al regionalismo differenziato (ad esempio relativi alla

solidita' delle finanze e alla capacita' amministrativa delle regioni

richiedenti) e l'assenza di informazioni sulle implicazioni

finanziarie da esso derivanti al momento del passaggio parlamentareÂ».

Inoltre, Â«Sul piano dei rapporti finanziari con le RAD si

evidenziavano l'assenza di riferimenti alla legge n. 42/2009 sul

federalismo fiscale e al decreto legislativo n. 68/2011 di attuazione

della legge delega in tema di federalismo regionale, l'inadeguatezza

della spesa storica pro capite come criterio per la determinazione

delle risorse da trasferire alle RAD in caso di mancata definizione

dei fabbisogni standard, i rischi di maggiori oneri per il bilancio

dello Stato derivanti dall'asimmetria nell'aggiustamento delle

aliquote di compartecipazione negli anni successivi al conferimento

delle ulteriori forme di autonomiaÂ» (enfasi aggiunta qui e nelle

successive citazioni riportate in carattere grassetto e/o

sottolineato).

Quanto alla legge qui impugnata, essa Â«affronta alcune di queste

problematiche sia sul piano procedurale che su quello finanziario

sebbene alcuni aspetti rilevanti rimangano tuttora da definireÂ».

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

andrebbero valutati i possibili maggiori costi per la pubblica

amministrazione nel suo complesso determinati dal minore sfruttamento

delle economie di scala e di integrazione a livello nazionaleÂ».

S'aggiunga che Â«Il disegno di legge non risolve [...] le

incertezze sulla possibile dinamica delle risorse regionali negli

anni successivi all'approvazione dell'intesaÂ», in ragione del

meccanismo di compartecipazione alle entrate erariale. In

particolare, Â«Le garanzie dell'invarianza finanziaria complessiva,

della coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica e

dell'adeguatezza delle risorse regionali rispetto alle funzioni

pubbliche loro attribuite (come richiesto dal quarto comma dell'art.

119 della Costituzione) potrebbero venire meno in assenza di un

allineamento fra l'evoluzione del gettito devoluto a ogni RAD e

quello dei fabbisogni di spesaÂ». Quanto a quest'ultimo elemento, va

ricordato che la legge consente, si', l'allineamento, ma lo limita

nell'ambito delle (non meglio precisate) Â«risorse disponibiliÂ».

Ad avviso dell'UPB, insomma, il disegno voluto dal legislatore

statale avrebbe dovuto essere assistito da un'adeguata valutazione e

programmazione delle risorse necessarie, tanto per la fase di avvio

della devoluzione di nuove funzioni, quanto per le annualita'

successive. E avrebbe dovuto esserlo tanto per il finanziamento

dell'amministrazione statale, quanto per quello dell'amministrazione

regionale.

Nulla di tutto cio', pero', accade nel caso di specie, avendo il

legislatore statale preteso, in maniera del tutto irragionevole,

un'impossibile invarianza finanziaria.

Analoghe valutazioni sono state rappresentate dalla Banca

d'Italia nella memoria del 19 giugno 2023 depositata per l'audizione

innanzi la 1Âª Commissione Â«Affari costituzionaliÂ» del Senato (doc.

5). Ivi si osserva che Â«Tra i principi enunciati nel DDL vi e' quello

dell'iniziale bilanciamento tra entrate e spese trasferite, in modo

da rendere neutrale almeno nell'immediato l'impatto del riassetto

delle competenze sui saldi di finanza pubblica. Il rischio che da

tale processo possano derivare maggiori oneri per il bilancio

pubblico, tuttavia, non puo' essere trascurato. Come gia' ricordato,

la spesa complessiva potrebbe risentire della frammentazione

nell'erogazione dei servizi pubblici, oltre che di maggiori costi

dovuti a diseconomie di scalaÂ» (enfasi aggiunta qui e nelle

successive citazioni riportate in carattere grassetto e/o

sottolineato).

Quanto alla fase successiva, la Banca d'Italia soggiunge che Â«con

l'andare del tempo, grazie al sistema di compartecipazioni in quota

fissa al gettito dei tributi erariali, le RAD che dovessero

registrare una piu' pronunciata dinamica delle basi imponibili

disporrebbero di risorse eccedenti rispetto al fabbisogno per le

funzioni decentrate. In tale circostanza le RAD sarebbero libere di

spendere tali maggiori risorse e, in assenza di norme che assicurino

la coerenza con la politica di bilancio nazionale, per mantenere

l'equilibro dei conti pubblici il livello di Governo centrale sarebbe

chiamato a ricorrere a tagli alle prestazioni negli ambiti di spesa

non trasferiti alle RAD o a inasprimenti del prelievo sui tributi

erariali (che peraltro incrementerebbero ulteriormente anche il

gettito disponibile per le RAD e quindi la loro capacita' di spesa)Â».

Ulteriori indicazioni critiche vengono dal Servizio bilancio

dello Stato della Camera dei deputati che, nel dossier n. 203 del 2

maggio 2024, relativo alla verifica delle quantificazioni di spesa

(doc. 6).

Quanto all'impianto della legge, il dossier osserva che,

Â«Riguardo al controllo parlamentare, si rileva innanzitutto che,

nonostante la presenza di una relazione tecnica allegata all'intesa,

ne' l'intesa ne' la legge con cui se ne dispone l'approvazione

definiscono l'ammontare delle risorse da trasferire, posto che, ai

sensi del comma 1 dell'art. 5, le intese non determinano le risorse

da trasferire, ma si limitano a definire i criteri per

l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane,

strumentali e organizzativeÂ».

Quanto al meccanismo delle compartecipazione, il dossier osserva

che, Â«con specifico riferimento invece alle modalita' di

finanziamento delle funzioni trasferite, andrebbe chiarita la portata

applicativa della relativa disciplina, dal momento che la stessa, pur

stabilendo che l'intesa individua quale fonte di finanziamento per le

funzioni attribuite le compartecipazioni al gettito di uno o piu'

tributi erariali maturati nel territorio regionale, richiama il

rispetto, non solo dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009,

concernente la copertura finanziaria, ma anche dell'art. 119, quarto

comma della Costituzione che individua tutte le diverse fonti che

consentono agli enti territoriali di finanziare integralmente le

funzioni pubbliche loro attribuite, ossia non solo le

compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro

territorio, ma anche i tributi propri e le risorse derivanti dal

fondo perequativo per i territori con minore capacita' fiscaleÂ»

(enfasi aggiunta).

Quanto al meccanismo di monitoraggio di cui all'art. 8, il

dossier osserva che Â«andrebbe chiarito se con la nozione di "oneri

finanziari" prevista al comma 1 si intenda fare riferimento alla

spesa effettivamente sostenuta per l'esercizio delle funzioni

trasferite e se con la nozione di "fabbisogni di spesa", di cui al

successivo comma 2, si intenda invece fare riferimento ai fabbisogni

standard e ai relativi costi. In tal caso, sembrerebbe doversi tener

conto, ai fini della variazione delle aliquote di compartecipazione,

degli scostamenti tra costi e fabbisogni standard, da un lato, e

gettito da compartecipazione, dall'altro, ma non anche delle

variazioni degli oneri finanziari derivanti non gia' da variazioni

dei predetti costi e fabbisogni standard, bensi' da altre cause quali

ad esempio la maggiore o minore efficienza nella prestazione dei

servizi. In tale ipotesi andrebbe altresi' chiarito se la verifica

della variazione dei fabbisogni standard e dei relativi costi debba

essere effettuata sulla base dell'aggiornamento almeno triennale di

questi ultimi effettuato ai sensi dell'art. 3, comma 8Â».

Quanto all'art. 9, il dossier osserva che Â«andrebbe chiarito con

riferimento a quali specifiche risorse debba essere garantita

l'invarianza finanziaria che la norma assicura alle altre regioni

all'esito della conclusione delle inteseÂ».

Come si vede, anche il Servizio bilancio della Camera solleva

gravi dubbi sull'ipotesi di invarianza finanziaria.

Dubbi che convergono con l'autorevole richiamo contenuto nella

lettera inviata in data 10 ottobre 2023 dall'allora Governatore della

Banca d'Italia Ignazio Visco al Â«Comitato tecnico-scientifico con

funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali

delle prestazioniÂ» istituito con decreto del Presidente del Consiglio

dei ministri 23 marzo 2023, comitato di cui egli era componente (doc.

7).

La lettera insisteva, tra l'altro, sui Â«riflessi potenziali sugli

equilibri finanziariÂ» dell'autonomia differenziata: Â«La valutazione

dell'impatto sulla finanza pubblica e sui rapporti finanziari fra

Stato e regioni e la conseguente distribuzione delle risorse

pubbliche costituisce un elemento cardine, insieme con la definizione

dei LEP, per la valutazione delle scelte che si compiono nel processo

di definizione dell'autonomia differenziata, influenzandosi l'una con

l'altra. Mi pare essenziale che i rischi per il bilancio pubblico

vengano valutati (incluso il possibile impatto sul governo della

spesa nel suo complesso) e che le relazioni finanziarie tra Stato e

regioni e gli strumenti di finanziamento delle prestazioni vengano

definiti in modo trasparente efficiente e coerenteÂ». Richiamo, si e'

costretti qui a rilevare, rimasto inascoltato, che' di una

valutazione dei Â«rischi per il bilancio pubblicoÂ» non v'e' traccia.

5.9.- L'invarianza finanziaria e', dunque, niente piu' che una

chimera e la sua promessa e imposizione ex lege de futuro comporta

una grave violazione della Costituzione.

Il disegno perseguito dal legislatore statale aveva e ha bisogno

di importanti risorse, da modulare in ragione delle funzioni da

devolvere. Il fatto che queste risorse non siano state approntate

rende le disposizioni impugnate incostituzionali per difetto di

copertura finanziaria.

L'art. 9 della legge, ove tale invarianza e' predicata, viola

dunque l'art. 81 della Costituzione. Come codesta ecc.ma Corte ha

piu' volte affermato, infatti, Â«la clausola di invarianza finanziaria

non puo' tradursi in una mera clausola di stile e che, "[o]ve la

nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla

individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una piu'

efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella

stessa partita di bilancio per promiscue finalita', la pretesa

autosufficienza non puo' comunque essere affermata apoditticamente,

ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile"

(sentenza n. 115 del 2012), consistente nell'esatta quantificazione

delle risorse disponibili e della loro eventuale eccedenza

utilizzabile per la nuova o maggiore spesa, i cui oneri devono essere

specificamente quantificati per dimostrare l'attendibilita' della

coperturaÂ» (sentenza n. 82 del 2023).

Analogamente, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha rammentato

come Â«la costante giurisprudenza costituzionale abbia individuato una

"qualificazione primaria del difetto di copertura"

nell'"irrazionalita'" ravvisabile quando "in sede normativa si

statuisca - in contrasto con gli elementari canoni dell'esperienza -

che da un'iniziativa legislativa latrice di oneri non derivi la

correlata necessita' di una loro copertura (sentenza n. 227 del

2019)"Â» (sentenza n. 163 del 2021). La medesima pronuncia aggiunge

che Â«L'esplicita previsione di neutralita' finanziaria non esclude la

violazione dell'art. 81 della Costituzione: "in varie occasioni, sono

state censurate leggi che prevedevano una clausola di invarianza ma,

al contempo, contraddittoriamente introducevano nuovi oneri a carico

dell'amministrazione". In particolare, "allorche' sono stati disposti

interventi inevitabilmente onerosi, senza che ne' nella legge ne'

altrove si fosse data alcuna spiegazione in merito alle spese e alla

loro copertura", la Corte ha ritenuto che "la previsione dell'assenza

di oneri aggiuntivi costituisse una mera clausola di stile, priva di

sostanza" (sentenza n. 5 del 2018)Â».

L'irrazionale previsione dell'invarianza della spesa, fatalmente

destinata a scontrarsi con la realta' di fatto che una riforma di

impatto cosi' rilevante come l'autonomia particolare ha bisogno di

specifiche risorse, dimostra l'incostituzionalita' non solo dell'art.

9, ma anche dell'art. 5, che regola le risorse destinate a finanziare

le funzioni devolute e il meccanismo di compartecipazione alle

entrate erariali, e dell'art. 8, che disciplina le regolazioni

finanziarie ed espressamente riconosce la necessita' di risorse

aggiuntive. Tanto, per violazione dell'art. 3 e dell'art. 81 della

Costituzione.

Inoltre, come indicato nei primi paragrafi del presente motivo,

la mancanza di adeguata copertura economica comporta l'incapacita'

della legge statale di garantire l'invarianza finanziaria per le

regioni ordinarie nonche' l'invarianza delle risorse: da destinare al

fondo perequativo ex art. 119, comma 3 della Costituzione; da

destinare agli interventi di sviluppo territoriale e di coesione ex

art. 119, comma 5 della Costituzione; da destinare agli interventi

volti a rimuovere gli svantaggi strutturali derivanti

dall'insularita' ex art. 119, comma 6 della Costituzione.

Tanto, come gia' accennato, comporta:

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

(anche in riferimento al principio di eguaglianza e di ragionevolezza

ex art. 3 della Costituzione), il cui progetto autonomistico non

tollera che l'autonomia particolare comporti una minore efficacia

degli interventi perequativi, di coesione e di sviluppo territoriale,

nonche' un pregiudizio per le regioni che non accedono (o accedono in

misura piu' limitata di altre) all'autonomia particolare;

la violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, di

bel nuovo anche in riferimento ai principi di eguaglianza e

ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, in quanto la mancanza di

adeguata garanzia di invarianza finanziaria per le regioni (che

rimangono) ordinarie ne comprime le prerogative costituzionali in

materia di Â«coordinamento di finanza pubblicaÂ»;

la violazione dell'art. 119, comma 4 della Costituzione, in

quanto la mancanza di adeguata garanzia di invarianza finanziaria per

le altre regioni determina l'illegittima compressione della capacita'

di finanziare compiutamente le funzioni pubbliche loro attribuite

dalla Costituzione e dalla legge;

la violazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, in

riferimento all'art. 119, commi 3, 5 e 6 della Costituzione, in

quanto l'art. 116, comma 3 della Costituzione impone la garanzia

dell'invarianza di risorse per gli interventi di sviluppo

territoriale e coesione.

5.10.- Di bel nuovo prevenendo un'ipotetica eccezione di

controparte, si osserva che la legge impugnata non solo afferma che

non c'e' esigenza di una propria copertura economica, ma aggiunge che

tale esigenza non si predicherebbe nemmeno per la stipula e

l'attuazione delle intese ex art. 2 della legge impugnata. La formula

impiegata dal legislatore statale all'art. 9, comma 1, che

Â«Dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non

devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza

pubblica, e' davvero particolare. L'uso del modale Â«dovereÂ», infatti,

somma due diversi significati: da una parte il legislatore statale

impone allo Stato e alle regioni di attuare l'autonomia particolare

senza generare nuovi e maggiori oneri; dall'altra dichiara di avere

previsto che non ci saranno nuovi e maggiori oneri ne' per lo Stato

ne' per le regioni ad autonomia particolare. La formula legislativa

unisce quelle che, secondo la dogmatica degli atti giuridici, sono

una dichiarazione Â«di scienzaÂ» e una dichiarazione Â«di volonta'Â».

Questa circostanza non solo dimostra, per un ulteriore profilo, il

vizio di violazione dell'art. 81 della Costituzione e di conseguenza,

la violazione degli articoli 116, 117 e 119 della Costituzione, ma

squaderna l'evidenza dell'interesse al presente ricorso.

La legge statale non solo reca una previsione di invarianza

finanziaria priva di ogni fondamento, ma autorizza sin d'ora lo Stato

e le regioni richiedenti ad agire nella stipula delle intese come se

non si dovessero produrre nuovi o maggiori oneri, parimenti

esonerando le parti dall'apprestare adeguate risorse finanziarie.

Tanto dimostra la piena sussistenza e l'attualita' dell'interesse al

ricorso.

5.11.- Quand'anche l'ecc.ma Corte non ritenesse del tutto

evidente il fatto che la legge impugnata non puo' non determinare

nuovi e maggiori oneri, la censura di violazione dell'art. 81 della

Costituzione (e, per le ragioni sopra osservate, di violazione degli

articoli 3, 116, 117 e 119 della Costituzione) risulterebbe evidente

in ragione delle deficienze della relazione tecnica allegata al

disegno di legge da cui ha avuto origine la legge impugnata (doc. 8).

Quanto all'art. 5, comma 2, della legge impugnata, la relazione

tecnica ex art. 17 della legge n. 196 del 2009 si limita a osservare

quanto segue: Â«al comma 2 si specifica che il finanziamento delle

funzioni attribuite, le cui modalita' sono definite dall'intesa,

avviene attraverso compartecipazioni al gettito di uno o piu' tributi

erariali a livello regionale, in modo tale da consentire l'integrale

finanziamento delle funzioni attribuite, nel rispetto dell'art. 17

della legge n. 196 del 2009 e dell'art. 119, quarto comma della

Costituzione; anche a tale comma non conseguono nuovi o maggiori

oneri a carico della finanza pubblicaÂ».

Quanto al meccanismo di monitoraggio (inizialmente regolato

dall'art. 7), in cui si prevedono le regolazioni economiche in caso

di disallineamento tra compartecipazione alle entrate erariali e

esigenze di spesa, la relazione del MEF laconicamente osserva che

Â«alle previsioni in esame non conseguono nuovi o maggiori oneri a

carico della finanza pubblicaÂ».

Infine, quanto alle clausole finanziarie di cui all'art. 9

(inizialmente contenute nell'art. 8), la relazione non puo' non

segnalare che la clausola d'invarianza finanziaria e' certamente

problematica (se non sostanzialmente infedele). E' opportuno

trascrivere il brano della relazione per intero: Â«L'art. 8 contiene

le clausole finanziarie, specificando cal comma 1 che l'attuazione

del disegno di legge proposto e di ciascuna intesa che dovesse essere

approvata, con la relativa legge, in sua attuazione non comporta

nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Quanto

previsto potra' essere riscontrato nel procedimento di attuazione

delle singole intese, trattandosi di una disposizione volta ad

orientare le future attivita' negoziali nonche' il futuro

legislatore. In particolare, tale risultato discende dall'assenza di

disposizioni di spesa, non occorrendo cioe' verificare se queste

ultime siano presenti, ma generino un saldo positivo o almeno non

negativo grazie all'operare congiunto con contestuali disposizioni di

risparmioÂ».

Si tratta di un apporto istruttorio del tutto insufficiente.

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

invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalita'

comportano una valutazione anche sostanziale in ordine

all'effettivita' della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni

legge, devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti

esplicativiÂ» (sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015). La

relazione di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009 Â«costituisce

puntualizzazione tecnica del principio di analitica copertura degli

oneri finanziari; sicche' ogni disposizione che comporti conseguenze

finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da

un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro

compatibilita' con le risorse disponibiliÂ» (sentenze n. 133 del 2016,

n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013)Â» (sentenza n. 25

del 2021).

Nel caso di specie, come gia' rilevato, nessuna effettiva

istruttoria e' stata svolta dal Governo. Sul punto e' indicativo il

commento del gia' citato dossier del Servizio bilancio dello Stato

della Camera dei deputati sulla relazione del MEF: Â«la relazione

tecnica ribadisce il contenuto delle norme ed evidenzia che la

clausola finanziaria recata dal comma 1 - che stabilisce che

dall'attuazione della legge e di ciascuna intesa che dovesse essere

approvata non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della

finanza pubblica - e' volta ad orientare le future attivita'

negoziali per la definizione delle intese nonche' il futuro

legislatoreÂ». Come si vede, nessun effettivo apparato istruttorio e'

stato fornito alle Camere per la discussione della legge qui

impugnata.

Un provvedimento di cosi' grave impatto non e' stato corredato da

alcuna simulazione di cosa potrebbe succedere con la devoluzione

delle funzioni indicate. Eppure, delle simulazioni sarebbero state

ben possibili. Come e' noto, infatti, nel 2019 sono state redatte tre

ipotesi di intese ex art. 116, comma 3 della Costituzione. Sulla base

degli orientamenti allora manifestati, lo Stato avrebbe certo potuto

verificare se l'invarianza finanziaria fosse realistica. Nemmeno un

minimo sforzo istruttorio, invece, e' stato oggi compiuto.

Va osservato che l'art. 17, comma 6-bis, della legge n. 196 del

2009 precisa che, Â«per le disposizioni corredate di clausole di

neutralita' finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione

degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli

elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti

sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entita'

delle risorse gia' esistenti nel bilancio e delle relative unita'

gestionali, utilizzabili per le finalita' indicate dalle disposizioni

medesime anche attraverso la loro riprogrammazioneÂ».

A tal proposito l'ecc.ma Corte costituzionale, nella sentenza n.

82 del 2023, ha affermato che il legislatore (in quel caso regionale,

ma lo stesso vale anche per quello statale, che e' il primo

destinatario dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009) Â«e' tenuto

alla redazione della relazione tecnica anche nel caso in cui la norma

non necessiti di nuove coperture rispetto alle disponibilita' gia'

esistenti a bilancio, dovendo in questa ipotesi comunque indicare

l'entita' di tali risorse per rendere attendibile la loro idoneita' e

sufficienza rispetto agli adempimenti previstiÂ». La medesima sentenza

aggiunge che Â«la clausola di invarianza finanziaria non puo' tradursi

in una mera clausola di stileÂ» e che Â«la pretesa autosufficienza non

puo' comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da

adeguata dimostrazione economica e contabile (sentenza n. 115 del

2012), consistente nell'esatta quantificazione delle risorse

disponibili e della loro eventuale eccedenza utilizzabile per la

nuova o maggiore spesa, i cui oneri devono essere specificamente

quantificati per dimostrare l'attendibilita' della coperturaÂ».

Nulla di tutto cio' e' avvenuto nel caso di specie, il che

conferma la violazione dell'art. 81 della Costituzione.

Come si legge nella sentenza della Corte costituzionale, n. 124

del 2022, infatti, il legislatore regionale Â«e' tenuto, al pari di

quello statale, per ogni proposta di legge comportante implicazioni

finanziarie, a redigere una relazione tecnica contenente gli elementi

informativi richiesti dalla legge in ordine agli oneri recati da

ciascuna disposizione e alle relative copertureÂ», che costituiscono

Â«elementi essenziali della previsione di copertura in quanto

consentono di valutare l'effettivita' e la congruita' di quest'ultima

e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma della Costituzione

(sentenza n. 25 del 2021)Â». Le menzionate disposizioni statali Â«sono

meramente specificative del principio dell'equilibrio di bilancio,

sicche' questo opera direttamente, a prescindere da norme interposteÂ»

(in termini anche le sentenze n. 244 del 2020 e n. 26 del 2013).

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

disposto degli articoli 1, 3, 28, 81, 97 e 119 della Costituzione,

laddove, scartando il meccanismo dei tributi propri e servendosi del

solo meccanismo della compartecipazione ai tributi erariali, assicura

alle regioni che ottengono l'autonomia particolare la copertura delle

funzioni trasferite, senza costringerle - e nemmeno incentivarle -

alla finanza virtuosa.

L'art. 8, comma 2, infatti, stabilisce che quando la Commissione

paritetica registra Â«uno scostamento dovuto alla variazione dei

fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei [...] tributiÂ», il

Ministro dell'economia e delle finanze adotta Â«le necessarie

variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle

inteseÂ», con la conseguenza che la regione ne beneficia a prescindere

dall'efficienza e dall'efficacia delle sue politiche pubbliche e

delle sue scelte finanziarie. Le variazioni, infatti, sono disposte

sia in ragione dell'Â«andamento del gettitoÂ» dei tributi, sia,

semplicemente, in ragione della Â«variazione dei fabbisogniÂ»: la

regione dotata di autonomia particolare puo' dunque spendere a

piacimento, sottraendo risorse al bilancio dello Stato (e dunque alle

finalita' solidaristiche contemplate dall'art. 119 della

Costituzione), sicura della successiva copertura.

Risulta pertanto evidente la violazione del principio del buon

andamento della pubblica amministrazione (perche' l'attivita'

amministrativa puo' essere condotta in ispregio di qualunque canone

di efficienza); del principio della finanza sana e responsabile

desumibile dal novellato art. 81 della Costituzione (dal quale emerge

con chiarezza che il bilancio e' un Â«bene pubblicoÂ» da salvaguardare:

sentenza n. 184 del 2016); del principio della solidarieta'

inter-regionale di cui all'art. 119 della Costituzione (lo si e' gia'

detto); del principio di ragionevolezza (essendo illogico assicurare

la copertura di una non disciplinata politica di spesa); del

principio (desumibile dagli articoli 1 e 28 della Costituzione) che

il decisore pubblico e' sempre responsabile delle proprie scelte e in

particolare che al potere della borsa si connette sempre la

responsabilita'.

6.- Illegittimita' costituzionale degli articoli 4, comma 1; 9, comma

2; 10 della legge 26 giugno 2024, n. 86. Violazione degli articoli 2,

3, 81, 117 e 119 della Costituzione.

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

2024 stabilisce che, Â«Fermo restando quanto previsto dall'art. 4,

comma 1, il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e

fabbisogni standard e' attuato nel rispetto dell'art. 17 della legge

31 dicembre 2009, n. 196, e degli equilibri di bilancioÂ».

L'art. 10, rubricato Â«Misure perequative e di promozione dello

sviluppo economico, della coesione e della solidarieta' socialeÂ»,

prevede che lo Stato Â«promuove l'esercizio effettivo dei diritti

civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato e dalle

amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni

riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni

fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e p),

della Costituzione, previa ricognizione delle risorse allo scopo

destinabiliÂ».

Le previsioni ora riportate squadernano innanzi all'interprete

l'ennesima grave contraddittorieta' e illegittimita' della legge

impugnata.

6.1.- Per dare conto del vizio censurato necessario tornare alle

disposizioni impugnate per illustrarne le criticita'.

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

legge i LEP Â«indicano la soglia costituzionalmente necessaria e

costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali

diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni

sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale

e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie

territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle

risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento

delle prestazioni inerenti ai diritti civili e socialiÂ».

L'art. 4, comma 1, della legge, fatto salvo dall'art. 9, comma 2,

qui impugnato, come si e' gia' visto, stabilisce:

al primo periodo, che la determinazione dei LEP e dei loro

costi e fabbisogni standard e' presupposto per il trasferimento delle

ulteriori funzioni in regime di autonomia particolare;

al secondo, che, qualora dalla determinazione dei LEP

derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, il

trasferimento delle funzioni puo' intervenire solo Â«successivamente

all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento

delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli

essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi

comprese le regioni che non hanno sottoscritto le inteseÂ».

L'art. 9, comma 2, qui impugnato, pero', prevede che Â«il

finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni

standard e' attuato nel rispetto dell'art. 17 della legge 31 dicembre

2009, n. 196, e degli equilibri di bilancioÂ».

Come e' noto, l'art. 17 della legge n. 196 del 2009 individua le

modalita' di copertura delle leggi che comportano nuove o maggiori

spese (utilizzo di accantonamenti iscritti nei fondi speciali,

modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della

spesa previsti dalla normativa vigente; riduzione di precedenti

autorizzazioni legislative di spesa; introduzione di misure che

comportino nuove o maggiori entrate).

L'art. 10, poi, prevede che lo Stato debba semplicemente

Â«promuovereÂ» l'esercizio dei diritti connessi ai LEP, salvo poi

aggiungere che quei diritti sarebbero in qualche modo Â«garantitiÂ»

dall'Amministrazione statale o territoriale (ma solo nei limiti

Â«delle risorse allo scopo destinabiliÂ»).

La legge, dunque:

predica in termini generali l'invarianza finanziaria;

riconosce che la ricognizione e l'aggiornamento dei LEP

comportano nuovi e maggiori oneri di finanza pubblica che necessitano

di specifiche ricorse;

non stanzia alcuna risorsa aggiuntiva ma si limita a

richiamare le comuni regole di contabilita' in punto di copertura

degli oneri finanziari;

impone il rispetto degli equilibri di bilancio e, dunque,

dello status quo relativo alle risorse dispiegate e imponibili;

da un lato afferma che i diritti connessi ai LEP sono

Â«garantitiÂ», ma dall'altro si limita a chiedere allo Stato di

Â«promuovereÂ» (che e' cosa ben diversa dal Â«garantireÂ») il loro

l'effettivo esercizio, peraltro sempre nel rispetto Â«delle risorse

allo scopo destinabiliÂ» (e dunque al di la' di qualsivoglia

apprezzamento della loro adeguatezza).

L'esame delle disposizioni in questione rende evidente

l'insanabile contraddittorieta' delle previsioni relative

all'aggiornamento/ricognizione dei LEP e delle relative clausole

economico-finanziarie.

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

osservato risulta evidente che il legislatore statale ha previsto non

solo la ricognizione, ma anche l'aggiornamento dei livelli essenziali

delle prestazioni da garantire uniformemente sull'intero territorio

nazionale senza pero' predisporre adeguate risorse economiche per

tale intervento e, anzi, prevedendo ch'esso debba essere svolto Â«nel

rispetto degli equilibri di bilancioÂ».

Piu' in particolare, il comma impugnato, pel tramite del richiamo

dell'art. 4, comma 1, ammette (la circostanza e' invero pacifica e

inevitabile) che dalla ricognizione e aggiornamento dei LEP possano

derivare nuovi e maggiori oneri per l'Amministrazione pubblica e,

dunque l'esigenza di un loro specifico finanziamento, anche

attraverso misure di coesione e perequative.

Dopodiche', pero', afferma che il finanziamento dei LEP e dei

loro costi e fabbisogni standard deve intervenire nei limiti della

programmazione economico-finanziaria in essere. Il che vuol dire

senza che siano stanziate nuove risorse. Anche l'art. 10 specifica

che gli interventi perequativi sono svolti Â«previa ricognizione delle

risorse allo scopo destinabiliÂ». E anche in questo caso le parole

scelte dal legislatore non lasciano adito a dubbi: la Â«ricognizioneÂ»

delle risorse destinabili e' cosa ben diversa rispetto

all'adeguamento o comunque all'adeguato stanziamento di tali risorse.

6.3.- Tali statuizioni sono radicalmente illegittime.

Codesta Ecc.ma Corte, nelle sentt. nn. 275 del 2016 e 35 del

2023, ha affermato che, Â«una volta normativamente identificato, il

nucleo invalicabile di garanzie minimeÂ» per rendere effettivi i

diritti incomprimibili dell'individuo Â«non puo' essere

finanziariamente condizionato in termini assoluti e generaliÂ», in

quanto Â«E' la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul

bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa

erogazioneÂ» (nello stesso senso le sentt. n. 10 del 2022, n. 142 del

2021, n. 62 del 2020, n. 169 del 2017).

Nel caso di specie, invece, il legislatore espressamente afferma

che, quale che sia l'esito della ricognizione dei LEP, non e'

previsto alcun aggiustamento di bilancio, nemmeno per le misure

perequative e di coesione, con cio' chiaramente ribaltando le

inequivoche indicazioni della giurisprudenza costituzionale e

rendendo del tutto vana la clausola di salvaguardia del - pur

richiamato - art. 4, comma 1, della medesima legge n. 86 del 2024.

La previsione della ricognizione e dell'aggiornamento dei LEP in

regime di invarianza finanziaria e' dunque illegittima per

violazione:

dell'art. 2 della Costituzione, che impone il rispetto dei

diritti fondamentali dei cittadini (la cui garanzia e' resa

evanescente dalla disposizione impugnata);

dell'art. 3 della Costituzione, che impone allo Stato di

intervenire per garantire l'eguaglianza anche sostanziale tra i

cittadini nel godimento dei diritti costituzionali, quale che sia la

loro posizione sociale;

del principio di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione,

chiaramente violato dall'intima e insanabile contraddittorieta' tra

l'art. 9, comma 2, e l'art. 4, comma 1, della legge impugnata;

dell'art. 81 della Costituzione, in quanto, una volta oggetto

di ricognizione e aggiornamento, i LEP necessariamente comportano

nuovi e maggiori oneri, allo stato privi di copertura e destinati a

rimanere privi di copertura;

dell'art. 119 della Costituzione, in quanto la disposizione

censurata e' intimamente in contraddizione con l'obbligo di adeguato

e integrale finanziamento delle funzioni pubbliche e delle misure

perequative e di coesione.

6.4.- I segnalati vizi ridondano, ovviamente, nella compressione

delle attribuzioni costituzionali della ricorrente, per l'ovvia - ma

decisiva - considerazione che le prestazioni essenziali sono erogate

anche dalle regioni non richiedenti l'autonomia particolare (e non

solo nell'ambito della tutela della salute). Di conseguenza,

l'aggiornamento e la revisione dei LEP in regime di invarianza

finanziaria comporta la creazione di nuovi e maggiori oneri anche per

tutte le Regioni. Tale circostanza, in mancanza di adeguata

copertura, comporta la lesione dell'autonomia finanziaria delle

regioni non richiedenti l'autonomia particolare, che ridonda in

lesione della competenza regionale nella materia del Â«coordinamento

della finanza pubblicaÂ» ex art. 117, comma 3, della Costituzione.

Per le medesime ragioni risulta violato l'art. 119 della

Costituzione, in quanto l'aggiornamento e la revisione dei LEP in

regime di invarianza finanziaria comporta l'impossibilita' di un

integrale finanziamento delle funzioni amministrative delle regioni,

ex art. 119, comma 4, della Costituzione.

7.- Illegittimita' costituzionale dell'art. 9, comma 4, della legge

26 giugno 2024, n. 86. Violazione degli articoli 2, 3, 116, 117 e 119

della Costituzione.

Come accennato in narrativa, l'art. 9, comma 4, della legge

impugnata prevede che, Â«Al fine di garantire il coordinamento della

finanza pubblica, resta ferma la possibilita' di prevedere anche per

le regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'art. 2, il

concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle

vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonche' di

quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della governance

economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europeaÂ».

Anche tale disposizione e' costituzionalmente illegittima.

La disposizione in commento, infatti, rende meramente

facoltativa, per lo Stato, l'imposizione di oneri di finanza pubblica

alle regioni ad autonomia particolare. Cio' sta a significare che,

ogni volta che una legge statale preveda che il comparto delle

autonomie debba contribuire al conseguimento degli obiettivi di

finanza pubblica per un determinato ammontare e sia poi necessario

provvedere al riparto della somma tra le regioni, le province

autonome e gli enti locali, spettera' allo Stato decidere di

includere o meno nel riparto (e in che termini) anche le regioni ad

autonomia particolare.

7.1.- Si pensi alla previsione di cui all'art. 1, commi 850 e

851, della legge n. 178 del 2020. Il comma 850 prevede che, Â«Ai fini

della tutela dell'unita' economica della Repubblica, in

considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e

nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica,

nelle more della definizione delle nuove regole della governance

economica europea, le regioni e le province autonome assicurano, per

ciascuno degli anni dal 2023 al 2025, un contributo alla finanza

pubblica pari a 196 milioni di euro. Per i medesimi fini i comuni, le

province e le citta' metropolitane assicurano un contributo alla

finanza pubblica pari a 100 milioni di euro, per i comuni, e a 50

milioni di euro, per le province e le citta' metropolitane, per

ciascuno degli anni 2024 e 2025Â».

Quanto al riparto, il comma 851 stabilisce che Â«Il riparto del

concorso alla finanza pubblica da parte delle regioni e delle

Province autonome di Trento e di Bolzano di cui al comma 850 e'

effettuato, entro il 31 maggio 2022, in sede di autocoordinamento tra

le regioni e le province autonome, formalizzato con decreto del

Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro

dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli

affari regionali e le autonomie; in assenza di accordo in sede di

autocoordinamento il riparto e' effettuato, entro il 30 settembre

2022, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su

proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con

il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sulla base di

un'istruttoria tecnica sugli obiettivi di efficientamento condotta

dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard con il supporto

del Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) e

previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo

Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di BolzanoÂ».

Ebbene: e' del tutto evidente che, in mancanza di un'espressa

previsione di inclusione anche delle regioni ad autonomia particolare

nella platea dei soggetti tenuti a concorrere agli obiettivi di

finanza pubblica, tali regioni potranno sottrarsi al meccanismo di

autocoordinamento previsto dal comma 851 della legge n. 178 del 2020.

Tale previsione di inclusione, pero', e' proclamata dalla legge

impugnata come meramente facoltativa.

Analogamente, in caso di mancato accordo tra le regioni, lo Stato

potrebbe ripartire il carico di finanza pubblica tra le autonomie

senza imporre oneri alle regioni ad autonomia particolare. S'aggiunga

che la disposizione in commento autorizza lo Stato e la regione che

chiede l'autonomia particolare a includere, nell'intesa ex art. 2

della legge qui gravata, anche la possibilita' di escludere la

regione medesima dalla partecipazione agli oneri di finanza pubblica

(proprio in quanto tale partecipazione e' meramente eventuale e non

obbligatoria in regime di equa condivisione dei carichi con le altre

regioni).

Il che dimostra anche la sussistenza e l'attualita'

dell'interesse alla censura qui in esame.

7.2.- Alla luce di quanto sin qui osservato, risulta evidente la

violazione degli articoli 3, 116 e 117 della Costituzione.

La previsione qui censurata, infatti:

determina un'evidente discriminazione tra le regioni non

richiedenti e quelle ad autonomia particolare che e' priva di ogni

ragionevole giustificazione, in violazione del principio di

eguaglianza e ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione;

comporta la violazione dell'art. 116, comma 3, della

Costituzione, in quanto il modello di autonomia particolare ivi

previsto non consente che la regione che ottiene ulteriori forme di

autonomia sia per qualsiasi ragione esonerata dal contribuire al

conseguimento degli oneri di finanza pubblica;

comporta anche la violazione del primo comma dell'art. 116

della Costituzione, in quanto, per il profilo in esame, le regioni ad

autonomia particolare otterrebbero un trattamento addirittura

migliore delle regioni ad autonomia speciale che, per costante e

sedimentata giurisprudenza costituzionale, devono partecipare al

conseguimento degli obiettivi nazionali di finanza pubblica;

determina, infine, un'irragionevole compressione

dell'autonomia finanziaria delle regioni non richiedenti, le quali

sono tenute a farsi carico degli obiettivi di finanza pubblica anche

in favore delle regioni ad autonomia particolare, con irragionevole

lesione della loro competenza in materia di Â«coordinamento della

finanza pubblicaÂ» ex art. 117, comma 3, della Costituzione.

8.- Illegittimita' costituzionale degli articoli 2, commi 4, 5, 6, 7

e 8; 7, commi 1, 2 e 4; 8, commi 1 e 2 della legge 26 giugno 2024, n.

86, per violazione degli articoli 2, 3, 5, 116, 119 e 120 della

Costituzione. Violazione del principio di leale collaborazione.

Con il presente motivo di ricorso si censurano le disposizioni

concernenti le modalita' di coinvolgimento della Conferenza unificata

nel complesso procedimento stabilito dalla legge. Come meglio si

vedra' subito appresso, infatti, per alcuni profili tale

coinvolgimento risulta puramente formale e per nulla determinante;

per altri, la Conferenza unificata e' del tutto esclusa.

In questa sede, giova sin d'ora precisarlo, si muove dal

presupposto che - diversamente da quanto osservato supra a proposito

della determinazione e dell'aggiornamento dei LEP, che sta a monte

dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione e attiene

esclusivamente alla sfera competenziale statale e regionale - sia

imprescindibile e necessario, nel procedimento di approvazione delle

intese fra lo Stato e la regione che aspiri all'autonomia

particolare, nonche' nella fase del loro eventuale rinnovo, il

coinvolgimento anche degli enti locali di tutte le altre regioni

(oltre, ovviamente, a queste ultime).

In favore di tale soluzione depone direttamente l'art. 116, comma

3, della Costituzione, che ammette l'attribuzione di Â«ulteriori forme

e condizioni particolari di autonomia, [...] su iniziativa della

regione interessata, sentiti gli enti localiÂ». Ora, se gli enti

locali della regione interessata ad accedere all'autonomia

particolare non possono essere pretermessi dalla fase dell'iniziativa

sul presupposto ch'essi sono direttamente incisi dall'attribuzione di

autonomia particolare alla regione, allo stesso modo e di riflesso e'

doveroso prevedere forme di effettivo coinvolgimento anche degli enti

locali delle altre regioni (anche non titolari di forme di autonomia

particolare) le cui competenze sono, nel loro concreto esercizio e

per le ragioni gia' esposte, fortemente condizionate

dall'attribuzione di forme di autonomia particolare a un'altra

regione.

Come si dira', l'intesa e' la soluzione che meglio realizza la

leale collaborazione e, pertanto, in questa sede le norme indicate

nell'epigrafe del motivo sono censurate per violazione degli articoli

5 e 120 della Costituzione in via principale nella parte in cui non

prevedono il raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza

unificata.

In subordine, nell'ipotesi in cui codesta Ecc.ma Corte dovesse

ritenere che sia invece la Conferenza Stato-regioni - e non la

Conferenza unificata - la sede d'emersione degli interessi coinvolti

dalle norme indicate nell'epigrafe del motivo, esse vengono comunque

censurate, seppure in via subordinata, come detto, nella parte in cui

non prevedono l'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza

Stato-regioni.

In ogni caso, quel che e' certo e' che, come appresso si dira',

il parere non e' uno strumento effettivamente idoneo ad assicurare il

necessario coinvolgimento ne' delle regioni ne' degli enti locali,

essendo imprescindibile a tal fine il raggiungimento dell'intesa.

8.1.- Tanto precisato, giova partire - ovviamente - dalla

descrizione delle previsioni della legge n. 86 del 2024 qui

rilevanti.

8.1.1.- L'art. 2 della legge, come riportato nella rubrica,

stabilisce il Â«procedimento di approvazione delle intese fra Stato e

regioneÂ».

Dopo l'iniziativa da parte della regione interessata e il

negoziato che ne segue tra il Governo e la regione stessa, si giunge

all'approvazione da parte del Consiglio dei ministri di uno Â«schema

di intesaÂ» (comma 3).

Il comma 4 dell'art. 2 stabilisce, quindi, che Â«Lo schema di

intesa preliminare di cui al comma 3 e' immediatamente trasmesso alla

Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28

agosto 1997, n. 281, per l'espressione del parere, da rendere entro

sessanta giorni dalla data di trasmissione. Dopo che il parere e'

stato reso dalla Conferenza unificata e comunque decorso il relativo

termine, lo schema di intesa preliminare e' immediatamente trasmesso

alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari

[...]Â».

Il successivo comma 5 dispone che Â«Il Presidente del Consiglio

dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie,

valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli atti

di indirizzo di cui al comma 4 e comunque una volta decorso il

termine di novanta giorni, predispone lo schema di intesa definitivo

al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario. Il Presidente

del Consiglio dei ministri, ove ritenga di non conformarsi in tutto o

in parte agli atti di indirizzo di cui al comma 4, riferisce alle

Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata

motivazione della scelta effettuata. Lo schema di intesa definitivo

e' trasmesso alla regione interessata, che lo approva secondo le

modalita' e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia

statutaria [...]Â».

L'art. 2 non prevede altri interventi della Conferenza unificata

nel procedimento di approvazione dell'intesa tra Stato e regione,

neppure - si badi - al comma 8, ove e' stabilito che Â«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 CostituzioneÂ». Cio' significa che la Conferenza

unificata non e' in alcun modo coinvolta nell'ipotesi di modifica, in

sede parlamentare, del disegno di legge governativo. Ne' si potrebbe

obiettare che il principio di leale collaborazione non trova piana

applicazione nell'esercizio della funzione legislativa, perche' il

procedimento del quale qui si discute mescola elementi tipici del

procedimento legislativo ed elementi tipici del procedimento

amministrativo o politico-amministrativo.

L'art. 7, comma 1, dispone, poi, che Â«L'intesa di cui all'art.

116, terzo comma, della Costituzione indica la propria durata,

comunque non superiore a dieci anni. Con le medesime modalita'

previste nell'art. 2, su iniziativa dello Stato o della regione

interessata, anche sulla base di atti di indirizzo adottati dalle

Camere secondo i rispettivi regolamenti, l'intesa puo' essere

modificata.

8.1.2.- L'art. 8, comma 1, della legge n. 86 del 2024 stabilisce

che Â«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

finanziariÂ».

Nulla dice la legge, da un lato, su cosa debba intendersi per

Â«adeguataÂ» e, dall'altro, su quali iniziative puo' intraprendere la

Conferenza unificata se non ritiene adeguata l'informativa o se

ritiene che dall'informativa emergano dati negativi ai fini della

valutazione degli oneri finanziari.

8.2.- Dalla ricognizione della disciplina rilevante si evince il

ruolo illegittimamente marginale riservato alla Conferenza unificata

e, in generale alle altre regioni. La legge, infatti, prevede

unicamente il rilascio di pareri. Fa eccezione il solo art. 8, comma

2, che prevede l'intesa in sede di Conferenza unificata nel caso in

cui il Ministero dell'economia debba adottare Â«le necessarie

variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle inteseÂ»

a seguito della ricognizione di scostamenti dovuti alla variazione

dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei tributi.

Tuttavia, dati gli interessi coinvolti e l'inestricabile groviglio di

competenze rilevanti, sarebbe stata necessaria la previsione

generalizzata del modello dell'intesa Â«forteÂ», mentre qui non e'

utilizzato nemmeno il modello dell'intesa Â«deboleÂ». Le intese

Â«fortiÂ», come e' ben noto, si caratterizzano pel fatto che il mancato

raggiungimento dell'accordo costituisce un ostacolo insormontabile

alla conclusione del procedimento e, quindi, all'assunzione della

decisione finale. L'intesa e' considerata, invece, Â«deboleÂ» quando,

decorso un certo lasso di tempo senza che si sia raggiunto l'accordo,

uno dei soggetti (normalmente lo Stato) puo' comunque adottare l'atto

finale. Deve, pero', ricordarsi che in molte occasioni la

giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte ha ritenuto non sufficiente il

puro trascorrere del tempo per superare il dissenso. A mero titolo

esemplificativo, la sentenza n. 1 del 2016 afferma che Â«secondo la

costante giurisprudenza di questa Corte, gli strumenti di

cooperazione tra diversi enti debbono prevedere meccanismi per il

superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle

trattative o su specifici strumenti di mediazione. Se, da un lato, il

superamento del dissenso deve essere reso possibile, anche col

prevalere della volonta' di uno dei soggetti coinvolti, per evitare

che l'inerzia di una delle parti determini un blocco procedimentale,

impedendo ogni deliberazione, dall'altro, il principio di leale

collaborazione non consente che l'assunzione unilaterale dell'atto da

parte dell'autorita' centrale sia mera conseguenza automatica del

mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di

tempo (ex plurimis, sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012, n. 165

del 2011) - specie quando il termine previsto e' [...] alquanto breve

- o dell'urgenza del provvedere. Il principio di leale collaborazione

esige che le procedure volte a raggiungere l'intesa siano configurate

in modo tale da consentire l'adeguato sviluppo delle trattative al

fine di superare le divergenzeÂ».

E' evidente che il concreto coinvolgimento della Conferenza

unificata stabilito dal legislatore e basato sul mero rilascio di

pareri non e' sufficiente a garantire meccanismi di reale

partecipazione, sicche' e' violata la leale collaborazione (che

invece dovrebbe essere massima in considerazione degli effetti che

l'autonomia particolare ha anche sulle altre regioni).

Come e' stato osservato, Â«il parere obbligatorio e' infatti

meramente consultivo, mentre l'intesa, anche solo nella (pur qui

insufficiente) declinazione "debole", ha pur sempre funzione di

co-decisione paritaria, ancorche' dotata di un dispositivo che la

rende superabile in caso di esito negativo delle trattativeÂ». A cio'

si aggiunga che mentre il parere obbligatorio e' adottato a

maggioranza dalla Conferenza unificata o dalla Conferenza

Stato-regioni e puo' essere superato con una semplice deliberazione

del Consiglio dei ministri, l'intesa (foss'anche in senso debole) e'

un atto per il quale e' richiesta l'unanimita' di tutti i

partecipanti alle sedute e che comporta l'apertura ed eventualmente

la reiterazione di trattative utili alla conclusione di un accordo,

la conduzione delle quali e' a sua volta suscettibile di sindacato in

sede di conflitto di attribuzioni pel duplice profilo della

congruita' del termine e della lealta' dei comportamenti e il

superamento delle quali impone una deliberazione motivata da parte

del Consiglio dei ministri. Si badi: il controllo sulle procedure di

raccordo che concretizzano il principio di leale collaborazione Â«si

ha a prescindere dalla natura legislativa o sub-legislativa dell'atto

impugnato. Cio' che rileva e rende quindi il vincolo concertativo

costituzionalmente obbligatorio e' il "concorso di competenze"

inestricabili di Stato, regioni ed enti locali nel quadro di

interventi volti a definire regole omogenee e unitarie in un certo

settoreÂ» (le osservazioni che precedono sono riprese da A. Poggi - G.

Boggero, Non si puo' riformare la pubblica amministrazione senza

intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una

volta dinanzi ad un titolo incompiuto. Nota alla sentenza n.

251/2016, in Federalismi.it, n. 25/2016).

Come si e' gia' osservato supra, infatti, e' errato pensare che

l'autonomia particolare ottenuta da una regione non abbia

implicazioni per tutte le altre. Si tratta, infatti, di redistribuire

competenze e, soprattutto, risorse con effetti di carattere generale.

Di conseguenza, la previsione di semplici pareri (o, peggio,

l'assenza di intervento della Conferenza unificata, come meglio si

vedra' subito appresso) determina la sicura illegittimita' della

legge impugnata.

8.3.- Che sia cosi', peraltro, lo si evince agevolmente proprio

dalla giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale, che,

scrutinando la legge n. 124 del 2015, ha affermato principi generali

applicabili al di la' del caso concreto (esso pure assai ampio,

invero, in quanto in quell'occasione venne scrutinata e dichiarata in

parte incostituzionale una legge che abbracciava diversi aspetti

della disciplina del pubblico impiego). La gia' menzionata sentenza

n. 251 del 2016, infatti, ha riconosciuto che Â«Tutte le disposizioni

impugnate riflettono l'intento del legislatore delegante di incidere

sulla "riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", secondo un

criterio di diversificazione delle misure da adottare nei singoli

decreti legislativiÂ» e ha precisato che Â«Un simile intervento del

legislatore statale rientra, infatti, nel novero di quelli, gia'

sottoposti all'attenzione di questa Corte, volti a disciplinare, in

maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si

delinea una "fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente

sara' possibile isolare un singolo interesse", quanto piuttosto

interessi distinti "che ben possono ripartirsi diversamente lungo

l'asse delle competenze normative di Stato e regioni" (sentenza n.

278 del 2010), corrispondenti alle diverse materie coinvolteÂ».

Nonostante l'importanza della c.d. Riforma Madia, allora

scrutinata, e' evidente che la legge qui impugnata ha una portata

ancora maggiore. Di conseguenza, quanto affermato da codesta Ecc.ma

Corte in quell'occasione vale a piu' forte ragione in questa sede.

La suddetta sentenza n. 251 del 2016 ha anzitutto rimarcato che

Â«Questa Corte ha individuato nel sistema delle conferenze "il

principale strumento che consente alle regioni di avere un ruolo

nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali

che incidono su materie di competenza regionale" (sentenza n. 401 del

2007) e "[u]na delle sedi piu' qualificate per l'elaborazione di

regole destinate ad integrare il parametro della leale

collaborazione" (sentenza n. 31 del 2006)Â».

In secondo luogo, ha sottolineato che Â«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)Â». A tal proposito, codesta Ecc.ma Corte ha chiaramente

precisato che Â«Il parere come strumento di coinvolgimento delle

autonomie regionali e locali non puo' non misurarsi con la

giurisprudenza di questa Corte che, nel corso degli anni, ha sempre

piu' valorizzato la leale collaborazione quale principio guida

nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio

fra materie e competenze e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che

meglio incarna la collaborazione (di recente, sentenze n. 21 e n. 1

del 2016)Â». Peraltro ha evidenziato, da un lato, che Â«Quel principio

e' tanto piu' apprezzabile se si considera la "perdurante assenza di

una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, piu' in

generale, dei procedimenti legislativi" (sentenza n. 278 del 2010) e

diviene dirimente nella considerazione di interessi sempre piu'

complessi, di cui gli enti territoriali si fanno portatoriÂ» e,

dall'altro, che Â«Un'analoga esigenza di coinvolgere adeguatamente le

regioni e gli enti locali nella forma dell'intesa e' stata

riconosciuta anche nella diversa ipotesi della attrazione in

sussidiarieta' della funzione legislativa allo StatoÂ».

Ancora, per prevenire eventuali eccezioni circa l'allungamento

e/o la paralisi del procedimento, la sentenza n. 251 del 2016 ha

affermato che Â«le procedure di consultazione devono "prevedere

meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla

reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione"

(sentenza n. 1 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 121 del

2010). Non si prefigura una "drastica previsione, in caso di mancata

intesa, della decisivita' della volonta' di una sola delle parti, la

quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altraÂ»

(sentenza n. 24 del 2007).

La reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito

consensuale (ex plurimis, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007,

n. 339 del 2005), non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al

suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative

abbiano esito negativo e non conducano a un accordo (sentenze n. 7

del 2016, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011; in generale, con

riferimento al "principio dell'accordo", sentenza n. 19 del 2015)Â».

Infine, codesta Ecc.ma Corte ha riconosciuto che Â«questa Corte ha

piu' volte affermato che il principio di leale collaborazione non si

impone al procedimento legislativoÂ», ma ha aggiunto che Â«La' dove,

tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che

incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente

connesse, sorge la necessita' del ricorso all'intesa. Quest'ultima si

impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando

l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale e'

rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla

base dell'art. 76 della CostituzioneÂ».

In definitiva, riprendendo ancora le parole di codesta Ecc.ma

Corte, Â«Solo l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni,

contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di

genuine trattative, garantisce un reale coinvolgimentoÂ».

Tale posizione e' stata recentemente ribadita (ex multis sentt.

n. 6 e 193 del 2023) e null'altro e' dunque da aggiungere per

dimostrare l'illegittimita' delle diposizioni qui censurate: la

previsione di pareri non e' sufficiente a garantire la leale

collaborazione tra Stato e regioni. Che richiede invece il meccanismo

dell'intesa.

Come anticipato supra, qualora codesta Ecc.ma Corte dovesse

ritenere che la sede dell'acquisizione dell'intesa fosse la

Conferenza Stato-regioni e non la Conferenza unificata, l'odierna

ricorrente censura le norme sopra indicate per l'inidoneita' dello

strumento prescelto (il parere in luogo dell'intesa), anche, seppur

in via subordinata, ove si ritenesse la competenza della Conferenza

Stato-regioni.

8.4.- Come abbiamo visto, la legge impugnata prevede solo delle

forme blande di partecipazione della Conferenza unificata ai vari

procedimenti ivi disciplinati. E, come si confida di aver dimostrato,

cio' lede le prerogative delle altre regioni, comprese quelle

dell'odierna ricorrente.

Vi sono, pero', ulteriori e se possibile ancora piu' gravi

profili di illegittimita', in quanto per alcuni procedimenti

(incredibilmente) l'intervento della Conferenza unificata (o

foss'anche di altre Conferenze, come quella Stato-regioni) non e'

nemmeno previsto.

8.4.1.- L'art. 5 della legge n. 86 del 2024 stabilisce i

Â«principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane

e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimentoÂ».

Ebbene: la legge, oltre a disporre la costituzione di una Commissione

paritetica che e' composta da rappresentanti del Governo e da

rappresentanti della sola regione direttamente interessata, ivi

compresi i rappresentanti degli enti locali, non prevede, nell'ambito

di tali importanti attribuzioni, alcun passaggio in Conferenza

unificata. Anche in questo caso, invero, e' violato il principio di

leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione,

cio' che ridonda anche in violazione degli articoli 2 e 3 della

Costituzione. E' evidente, infatti, che proprio l'individuazione dei

beni e delle risorse umane, strumentali e organizzative necessari per

l'esercizio da parte della regione delle ulteriori forme di autonomia

necessita dell'interlocuzione con tutto il comparto delle autonomie

regionali.

Si badi: la legge prevede - correttamente - che nel caso in cui

si debbano individuare risorse umane sia necessario sentire le

Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. La legge,

pero', non si avvede che l'individuazione di risorse umane da

destinare alla regione per l'esercizio delle attivita' derivanti

dalla riconosciuta autonomia particolare incide anche sulle altre

regioni. Cio', come accennato, almeno per un duplice profilo.

Anzitutto, perche' lo Stato, per garantire i LEP nelle regioni

che non accedono all'autonomia particolare, non potra' contare sui

beni e sulle risorse umane, strumentali e organizzative che sono

stati destinati alla Regione destinataria della devoluzione.

In secondo luogo, perche' l'intesa sottoscritta con un'altra

regione, che solo successivamente vorra' (se vorra') accedere alle

particolari forme di autonomia, dovra' fare i conti,

nell'individuazione di beni e risorse a essa destinati, con i soli

beni e risorse residui.

Ne deriva che solo un coinvolgimento della Conferenza unificata

(o, in subordine, della Conferenza Stato-regioni) nella forma

dell'intesa potra' verificare che i principi relativi

all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali siano

determinati tenendo conto dell'interesse di tutte le regioni, ivi

compresi quelli dell'odierna ricorrente.

8.4.2.- Come anticipato supra, l'art. 2, comma 8, della legge

impugnata si limita a stabilire che Â«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 CostituzioneÂ». La norma, dunque, nulla dispone per l'ipotesi -

da ritenersi tutt'altro che preclusa - in cui siano approvati

emendamenti parlamentari al disegno di legge governativo di

approvazione delle intese. Se ne deve desumere, quindi, che in tale

ipotesi non sia previsto alcun coinvolgimento ne' della singola

regione che aspira all'autonomia particolare ne' della Conferenza

unificata (o, in subordine, della Conferenza Stato-regioni).

Anche l'art. 2, comma 8, della legge gravata, nella parte in cui

non prevede detto coinvolgimento, viola quindi frontalmente il

principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della

Costituzione.

8.4.3.- L'art. 7, come abbiamo gia' visto, disciplina, tra

l'altro, la durata delle intese e la possibilita' di proroga.

Il comma 1, oltre all'ipotesi di modifica gia' analizzata supra

(par. 8.1.1.), dispone che Â«L'intesa prevede inoltre i casi, i tempi

e le modalita' con cui lo Stato o la regione possono chiedere la

cessazione della sua efficacia, che e' deliberata con legge a

maggioranza assoluta delle Camere. In ogni caso, lo Stato, qualora

ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della

solidarieta' sociale, conseguenti alla mancata osservanza,

direttamente imputabile alla regione sulla base del monitoraggio di

cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP, dispone la

cessazione integrale o parziale dell'intesa, che e' deliberata con

legge a maggioranza assoluta delle CamereÂ».

I successivi commi 2 e 4 dispongono, rispettivamente che 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 che Â«La

Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari

regionali e le autonomie, il Ministero dell'economia e delle finanze

o la regione possono, anche congiuntamente, disporre verifiche su

specifici profili o settori di attivita' oggetto dell'intesa con

riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali

delle prestazioni, nonche' il monitoraggio delle stesse, e a tal fine

ne concordano le modalita' operativeÂ».

Anche in questo caso si verifica l'illegittima estromissione

della Conferenza unificata - o, in subordine, della Conferenza

Stato-regioni, qualora codesta Ecc.ma Corte ritenesse che sia

quest'ultima il soggetto esponenziale degli interessi coinvolti - da

alcuni delicati passaggi procedimentali.

8.4.4.- Anzitutto e' illegittimo che la proroga di cui al comma 2

sia prevista in modo sostanzialmente automatico e senza che la

Conferenza unificata sia coinvolta, nonostante si tratti di valutare

dopo ben dieci anni l'impatto che l'autonomia particolare

riconosciuta a una determinata regione ha avuto sulle altre regioni e

sulla generalita' degli interessi nazionali. Dopo un periodo cosi'

lungo, infatti, il mancato coinvolgimento della Conferenza e' del

tutto illegittimo.

8.4.5.- In secondo luogo, come si e' visto, ai sensi dell'art. 7,

comma 1, lo Stato delibera la modifica e/o la cessazione

dell'efficacia dell'intesa ove ricorrano adeguate ragioni a tutela

della coesione e della solidarieta' territoriale. La legge, pero', in

maniera del tutto irragionevole, non attribuisce l'iniziativa alle

altre regioni ne' alla Conferenza unificata (o, in subordine, alla

Conferenza Stato-regioni). La mancata attribuzione di tale iniziativa

e' pero' violativa:

i) del principio di leale collaborazione ex art. 5 e 120

della Costituzione, che impone il coinvolgimento di tutte le

autonomie interessate nell'assunzione di scelte che anche

indirettamente le concernano;

ii) delle garanzie di adeguato finanziamento delle funzioni

attribuite alle regioni ex art. 119 della Costituzione nonche' di

efficienza delle politiche di coesione, perequazione e solidarieta'

territoriale ex art. 119 della Costituzione, poiche', come si e' gia'

argomentato, il conferimento dell'autonomia particolare e il suo

finanziamento attraverso il meccanismo della compartecipazione

incidono inevitabilmente nelle prerogative e nelle risorse delle

altre regioni.

8.4.6.- Da ultimo, per i medesimi motivi, il comma 4 e'

illegittimo perche' non prevede alcuna partecipazione della

Conferenza unificata (o, in subordine, della Conferenza

Stato-regioni) alle Â«verifiche su specifici profili o settori di

attivita' oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del

raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, nonche' il

monitoraggio delle stesseÂ». Ancora una volta il rapporto e'

esclusivamente a due, Governo e singola regione interessata,

estromettendosi illegittimamente le altre regioni (anche nella forma

della Conferenza) dalla possibilita' di esprimersi su aspetti che

hanno - un impatto anche sulle loro attivita' e sulla garanzia dei

LEP nel loro territorio (sia che aderiscano a forme di autonomia

particolare, sia che non vi aderiscano).

8.5.- A quanto appena osservato si aggiunga un ulteriore profilo

di illegittimita'. Per diverse materie o ambiti di materie vi e'

un'inevitabile interconnessione tra singole regioni, la cui

regolazione in termini costituzionalmente corretti e' impedita dalla

legge qui impugnata laddove non ha previsto la necessita' di intese

bilaterali (o plurilaterali) tra regioni. E' bene ricordare che

l'art. 117, comma 8, della Costituzione, stabilisce che Â«La legge

regionale ratifica le intese della regione con altre regioni per il

migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione

di organi comuniÂ» e che l'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del

2003 dispone che Â«Il Governo puo' promuovere la stipula di intese in

sede di Conferenza Stato-regioni o di Conferenza unificata, dirette a

favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il

raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi

comuniÂ».

Per fare solo uno dei molti esempi possibili, si pensi al caso

delle Â«grandi reti di trasporto e di navigazioneÂ»: e' evidente che

nel caso in cui in tale ambito fosse riconosciuta particolare

autonomia a una determinata regione si avrebbe una diretta e

immediata ripercussione quanto meno sulle regioni confinanti. Le

infrastrutture lineari, infatti, hanno come caratteristica essenziale

la loro interconnettivita'. L'assetto oggi vigente consente allo

Stato (nel rispetto del principio di leale collaborazione) di

determinare i principi fondamentali della materia definendo un comune

perimetro regolatorio nel quale tutti gli interessi di tutte le

regioni possono essere soddisfatti. Cio' e' inevitabilmente impedito

dalla legge qui impugnata, perche' la regione ad autonomia

particolare potra' liberamente disciplinare la materia nei soli

limiti della singola intesa e senza tener conto

dell'interconnettivita' della rete e degli interessi delle regioni

confinanti. Il che - si badi - non lederebbe solo gli interessi

regionali, ma avrebbe anche ripercussioni negative dirette sui

diritti dei cittadini (si pensi, per restare nell'ambito delle Â«reti

di trasportoÂ», alla liberta' di circolazione di cui all'art. 16 della

Costituzione).

Per (almeno) mitigare tali conseguenze, la legge impugnata

avrebbe necessariamente dovuto imporre intese bilaterali o

plurilaterali (a seconda delle interconnessioni che ciascuna materia

comporta) da stipularsi con le altre regioni incise dall'esercizio

della particolare autonomia, eventualmente da stipularsi all'interno

della Conferenza unificata o della Conferenza Stato-regioni.

9.- Illegittimita' costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della

legge 26 giugno 2024, n. 86. Violazione degli articoli 3, 23, 97,

116, 120 della Costituzione. Indeterminatezza del dettato normativo.

Violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 della

Costituzione.

La legge impugnata prevede il conferimento di notevoli

attribuzioni al Presidente del Consiglio dei ministri nella fase

iniziale del procedimento e nel corso della trattativa tra lo Stato e

la regione interessata a ottenere particolari forme di autonomia.

L'art. 2 dispone infatti al comma 1, tra l'altro, che il Presidente

del Consiglio (o il Ministro per gli affari regionali) Â«avvia

comunque il negoziato che, con riguardo a materie o ambiti di materie

riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 3,

e' svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia. Ai fini

dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio dei ministri o

il Ministro per gli affari regionali e le autonomie tiene conto del

quadro finanziario della regioneÂ» e al comma 2 che Â«L'atto o gli atti

di iniziativa di ciascuna regione possono concernere una o piu'

materie o ambiti di materie e le relative funzioni. 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».

Tali disposizioni sono illegittime.

9.1.- Anzitutto, e' violato l'art. 116, comma 3, della

Costituzione, in combinato disposto con l'art. 120 della

Costituzione, sia perche' il primo non fa alcun riferimento ad

attribuzioni di questo tipo, sia perche' il secondo (sia pure con

riferimento all'esercizio del potere sostitutivo) fa esclusivo

riferimento all'unita' giuridica ed economica quali interessi

perseguibili dal Governo, mentre qui si aggiunge quello

dell'Â«indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarieÂ».

Poi, come si e' osservato supra, la legge impugnata non

stabilisce alcun criterio vincolante per la definizione dei limiti

del conferimento delle ulteriori forme di autonomia. In tal modo il

Presidente del Consiglio ha un'amplissima (e illegittima)

discrezionalita' nella loro identificazione di volta in volta. Al

contrario, l'art. 116, comma 3, della Costituzione, impone dei limiti

ai trasferimenti, i quali devono essere ben identificati e devono

circoscrivere l'operato del Presidente del Consiglio sia

nell'individuazione delle materie da trasferire (e in quelle da non

trasferire), sia nell'ampiezza dei trasferimenti.

9.2.- Ancora, come abbiamo visto, l'art. 2, comma 1, stabilisce

che il Presidente del Consiglio dei ministri Â«tiene conto del quadro

finanziario della regioneÂ» ai fini dell'avvio del negoziato. Tale

disposizione e' illegittimamente indeterminata per plurimi profili.

Anzitutto, la legge non circoscrive in alcun modo il perimetro

dell'interesse che il Presidente del Consiglio dovrebbe perseguire.

Il Â«quadro finanziario della regioneÂ» e' nozione troppo ampia e

imprecisa e non consente di capire (ad esempio) se il Presidente del

Consiglio debba tener conto: a) dell'indebitamento della regione; b)

della sua generale capacita' di generare entrate; c) della specifica

capacita' fiscale per abitante; d) del totale dei redditi prodotti

nella regione; e) dell'effettiva capacita' dell'ente di riscuotere

concretamente i tributi; f) di eventuali situazioni di crisi

formalizzate (per esempio della sottoposizione al Piano di rientro

sanitario), etc. Come si vede gia' da questi semplici esempi (cui

potrebbero aggiungersene moltissimi altri) il concetto di Â«quadro

finanziarioÂ» e' totalmente disancorato da qualsiasi elemento certo o

da parametri predeterminati. Conseguentemente, la disposizione in

parola deve essere dichiarata incostituzionale per violazione del

canone della ragionevolezza in quanto indeterminata e, quindi, non

comprensibile. Come recentemente affermato da codesta Ecc.ma Corte

costituzionale (con la notissima sentenza n. 110 del 2023), infatti,

deve Â«in generale ritenersi che disposizioni irrimediabilmente

oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro

applicazione concreta, si pongano in contrasto con il canone di

ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 della CostituzioneÂ».

Tale sentenza, dopo aver ricordato che Â«L'esigenza di rispetto di

standard minimi di intelligibilita' del significato delle

proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole

prevedibilita' della loro applicazione, va certo assicurata con

particolare rigore nella materia penale, dove e' in gioco la liberta'

personale del consociato, nonche' piu' in generale allorche' la legge

conferisca all'autorita' pubblica il potere di limitare i suoi

diritti fondamentali, come nella materia delle misure di

prevenzioneÂ», ha affermato chiaramente che Â«sarebbe errato ritenere

che tale esigenza non sussista affatto rispetto alle norme che

regolano la generalita' dei rapporti tra la pubblica amministrazione

e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi. Anche

in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la

legge definisca ex ante, e in maniera ragionevolmente affidabile, i

limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno

trovare tutela, si' da poter compiere su quelle basi le proprie

libere scelte d'azioneÂ». Codesta Ecc.ma Corte ha sottolineato che

Â«Una norma radicalmente oscura [...] vincola in maniera soltanto

apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del

principio di legalita' e della stessa separazione dei poteri; e crea

inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della

legge, in violazione di quel principio di parita' di trattamento tra

i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata

nell'art. 3 della CostituzioneÂ», rilevando, peraltro, che Â«A

identiche conclusioni sono, del resto, pervenute altre giurisdizioni

costituzionali affini a quella italiana per tradizioni e premesse

culturaliÂ» (nella sentenza sono richiamate alcune decisioni del

Conseil constitutionnel francese e del Bundesverfassungsgericht

tedesco).

In secondo luogo, non e' dato sapere quali siano le conseguenze

di una valutazione negativa del Â«quadro finanziarioÂ». La radicale

interruzione della trattativa, con la conseguente impossibilita' per

la regione interessata di aspirare a forme di autonomia particolare?

Una delimitazione da parte dello Stato del perimetro della

trattativa? Lo stralcio dalla trattativa delle sole materie in cui

possa determinarsi o aggravarsi un Â«cattivoÂ» quadro finanziario?

Nulla di tutto questo e' dato sapere.

Ne viene che al Presidente del Consiglio e' lasciato un ambito di

discrezionalita' politica di incontrollata ampiezza, privo di

parametri di riferimento. Sono cosi' violati almeno gli articoli 23 e

97 della Costituzione, poiche' la legge conferisce un'attribuzione a

un organo esecutivo senza delimitarne normativamente il perimetro in

violazione del principio di legalita' e, omettendo di indirizzare

l'attivita' del Presidente del Consiglio, incide negativamente nel

buon andamento dell'Amministrazione. Il tutto in combinato disposto

con l'art. 3 della Costituzione, poiche' simili effetti sono del

tutto irragionevoli.

Ne' si potrebbe opporre la Â«politicita'Â» dell'attribuzione

conferita al Presidente del Consiglio, poiche', come insegna codesta

Ecc.ma Corte costituzionale (sentenza n. 81 del 2012), quando c'e' un

paradigma normativo (per quanto inaccettabilmente generico, come qui

avviene), costituzionale (come nel caso della stessa sentenza n. 81

del 2012) o legislativo (come nel caso che ne occupa) che sia, il

potere pubblico risulta regolato e il suo esercizio non configura un

atto politico, ma al piu' un atto di alta amministrazione. Si e'

affermato, infatti, che Â«gli spazi della discrezionalita' politica

trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti

dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello

legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di

legalita', ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai

fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui

l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello

amplissimo che connota un'azione di governo, e' circoscritto da

vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne

indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un

requisito di legittimita' e di validita' dell'atto, sindacabile nelle

sedi appropriateÂ» (cit. sentenza n. 81 del 2012).

9.3.- Parimenti indeterminata e' la norma di cui all'art. 2,

comma 2. Siamo qui nella fase della trattativa e il Presidente del

Consiglio puo' limitare l'oggetto del negoziato, alternativamente:

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

ii) per tutelare l'unita' Â«di indirizzo rispetto a politiche

pubbliche prioritarieÂ».

Quanto al primo paradigma, esso e' previsto dall'art. 120 della

Costituzione e, sebbene l'art. 116 della Costituzione non vi faccia

alcun riferimento, puo' anche ritenersi che ad esso possa qui farsi

riferimento.

Tutt'altro discorso per l'altro paradigma, autentica Â«invenzioneÂ»

della legge gravata, che risulta gravemente e illegittimamente

indeterminato. Il nostro ordinamento, infatti, non prevede una

formale qualificazione di Â«prioritarieta'Â» delle politiche pubbliche,

sicche' la qualifica di Â«priorita'Â» e' qui lasciata all'arbitrio del

Governo, che in tal modo avrebbe facile gioco a qualificare

prioritaria una qualsivoglia politica e valersi di tale

qualificazione per stralciare oggetti o (come illegittimamente

stabilisce la legge gravata: cfr. par. 9.2.) materie e ambiti di

materie dalla trattativa con regioni non consonanti politicamente,

cosi' come a non considerare prioritaria alcuna specifica politica

pubblica quando si tratta dell'intesa con regioni del suo stesso

orientamento politico.

Siamo di bel nuovo di fronte alla violazione degli articoli 23 e

97 della Costituzione, anche qui in combinato disposto con l'art. 3,

pel profilo dell'irragionevolezza.

10.- Illegittimita' costituzionale dell'art. 7, commi 3 e 5, della

legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione del principio di leale

collaborazione ex articoli 5, 117 e 120 della Costituzione e degli

articoli 3, 101, 116 e 117 della Costituzione. Indeterminatezza del

dettato normativo. Violazione del principio di ragionevolezza ex art.

3 della Costituzione.

L'art. 7, rubricato Â«Durata delle intese e successione di leggi

nel tempoÂ», reca, tra l'altro, previsioni relative all'esercizio

della potesta' legislativa statale. Stabilisce, infatti, che

Â«Ciascuna intesa individua, in un apposito allegato, le disposizioni

di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio

regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative

dell'intesaÂ» (comma 3) e che Â«Le disposizioni statali successive alla

data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese

osservano le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni

amministrative nonche' le ulteriori disposizioni contenute nelle

inteseÂ» (comma 5). Per entrambi i profili la legge si espone a gravi

censure d'illegittimita' costituzionale.

10.1.- Anzitutto, si lascia alla mera contrattazione tra Governo

e regione interessata l'individuazione delle leggi da indicare

nell'elenco di cui al comma 3 senza circoscriverne minimamente il

perimetro, sicche' si consente alla singola intesa, ad esempio, di

determinare la cessazione dell'efficacia di norme statali attuative

di obblighi eurounitari o internazionali (in violazione dell'art.

117, comma 1, della Costituzione) o di norme a contenuto

costituzionalmente vincolato (in violazione, di volta in volta, del

parametro costituzionale rilevante).

10.2.- In secondo luogo, l'art. 7, comma 3, non chiarisce se

siamo di fronte a un fenomeno di abrogazione della legge statale

(limitata, peraltro, a una porzione di territorio), oppure a una sua

deroga o sospensione, con violazione del principio di ragionevolezza

e di quello di determinatezza del dettato normativo (sull'Â«esigenza

di rispetto di standard minimi di intelligibilita' del significato

delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole

prevedibilita' della loro applicazioneÂ» di cui alla sentenza n. 110

del 2023 di codesta Ecc.ma Corte ci si e' soffermati supra, par. 9,

con considerazioni cui si rinvia per evidenti ragioni di economia

processuale).

A cio' si aggiunga che, anche ove fossimo di fronte a un'ipotesi

di abrogazione, dichiararla spetterebbe solo all'interprete, in

particolare al giudice, chiamato a verificare che:

i) la legge regionale sia effettivamente attuativa

dell'intesa e non ne esorbiti;

ii) la legge regionale disciplini effettivamente l'intera

materia oggetto di autonomia particolare, tanto da determinare la

perdita di efficacia della disciplina statale (accertamento che

ovviamente puo' farsi solo a posteriori e non ex ante);

iii) in caso di regolamentazione solo parziale della materia

da parte della legge regionale, essa sia sufficiente a determinare

l'abrogazione di quella statale.

Le previsioni censurate sono pertanto del tutto irragionevoli (e

dunque violative dell'art. 3 della Costituzione), ma anche violative

(in quanto predeterminano l'esito dell'attivita' interpretativa del

magistrato) del principio della soggezione del giudice alla sola

legge, imposto dall'art. 101 della Costituzione, nonche' degli

articoli 5, 116, 117 e 120 della Costituzione, in quanto - come

appresso ulteriormente si precisa - pregiudicano l'autonomia delle

altre regioni, compresa quella dell'odierna ricorrente.

10.3.- La legge presuppone che le intese possano addirittura

incidere nell'applicabilita' delle norme statali (sia di quelle gia'

in vigore al momento dell'approvazione dell'intesa, sia di quelle

successive), limitandone la forza prescrittiva anche in pregiudizio

delle altre regioni.

Come si e' gia' visto (par. 8.5), infatti, nelle materie

richiamate dall'art. 116, comma 3, della Costituzione sussistono

incomprimibili esigenze di disciplina unitaria (che ovviamente - si

badi - ha da essere pienamente rispettosa delle prerogative delle

autonomie regionali), in quanto si tratta di settori che hanno

bisogno di Â«coerenza sistematica e di uniformita' a livello

nazionaleÂ» (sentenza n. 166 del 2021, in tema di legislazione nelle

materie di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione). Tale

esigenza, si badi, e' posta a garanzia non solo dell'interesse dello

Stato, ma anche di quello delle regioni stesse, la cui autonomia

(Â«ordinariaÂ») puo' effettivamente esercitarsi solo laddove vi sia una

legislazione per principi che consenta loro di assumere coerenti

scelte di dettaglio necessarie per perseguire gli obiettivi propri e

- con questi - quelli comuni.

Ebbene: se la legge statale non sara' piu' applicabile nel

territorio della regione interessata dall'intesa, come dispone l'art.

7, comma 3, essa non potra' piu' determinare in quella regione un

comune perimetro regolatorio e, dunque, una Â«coerenza sistematicaÂ».

Di conseguenza, si causera' un illegittimo disallineamento della

disciplina relativa a un determinato ambito, disciplina che non

potrebbe essere ricondotta in nessun caso a unita', anche in

considerazione della mancata previsione dell'obbligo di intese

bilaterali o plurilaterali, gia' censurata supra nel suddetto par.

8.5. Cio', come gia' osservato, non lederebbe solo gli interessi

regionali, ma avrebbe anche ripercussioni negative dirette sui

diritti costituzionali dei cittadini.

Il tema va anche esaminato da un'altra prospettiva, concernente

ancora il rapporto tra legge statale e legge regionale. E' certamente

vero che, nelle materie ex art. 117, comma 3, della Costituzione, una

legge statale mal congegnata perche' debordante nella disciplina di

dettaglio e' lesiva dell'autonomia delle regioni. Ma e' altrettanto

vero che l'autonomia regionale e' pregiudicata anche dall'assenza di

un'adeguata legislazione per principi nelle materie che, per

autoevidenti ragioni di adeguatezza e sussidiarieta', esibiscono le

predette esigenze di normazione fondamentale unitaria a livello

nazionale. In questi casi, solo all'interno della cornice dei

principi fondamentali statali la regione puo' effettivamente

esercitare le sue attribuzioni di autonomia, orientando la propria

legislazione e adeguandola alle specificita' della comunita'

territoriale.

In definitiva, il fatto che l'intesa regoli addirittura la forza

prescrittiva della legislazione statale - sia di quella gia' in

vigore al momento dell'approvazione dell'intesa, sia di quella

sopravvenuta - equivale a stabilire che, come sopra si e' gia'

osservato, l'intesa possa interferire anche col rapporto tra legge

statale e leggi delle altre regioni che non hanno chiesto (o avuto

accesso a) l'autonomia particolare.

Quanto al comma 5, la legge presuppone che le intese possano

addirittura incidere nell'applicabilita' delle norme statali pro

futuro, anche in pregiudizio delle altre regioni, limitando la forza

prescrittiva di leggi che ancora devono essere approvate.

Tanto comporta la violazione:

dell'art. 116 della Costituzione, in quanto il modello di

autonomia particolare previsto dalla Costituzione non consente questo

tipo di interferenza nei rapporti con le altre regioni;

dell'art. 117, commi 3 e 4, della Costituzione, in quanto le

norme censurate comportano un'interferenza irragionevole con

l'esercizio delle competenze delle altre regioni, alterando il

naturale meccanismo di integrazione tra fonti statali e regionali e

rendendo una regione arbitra (attraverso l'intesa) della forza

prescrittiva di fonti statali.

11.- Illegittimita' costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge

26 giugno 2024, n. 86. Violazione degli articoli 1, 2, 3, 5, 23, 28,

71, 76, 81, 97, 101, 114, 116, 117, 119, 120 e 121 della

Costituzione.

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

impugnata dispone che Â«Gli atti di iniziativa delle regioni gia'

presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto

congiunto tra il Governo e la regione interessata prima della data di

entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto

previsto dalle pertinenti disposizioni della presente leggeÂ».

Come e' noto, questa disposizione si applica alle regioni che

hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo gia' nel 2018,

alla fine della XVII Legislatura, e hanno proseguito i negoziati

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

La disposizione in commento e' illegittima per plurimi motivi.

11.1.- In primo luogo sono violati gli articoli 3 e 116, comma 3,

della Costituzione, per l'evidente disparita' di trattamento fra le

regioni che avevano gia' stipulato degli accordi preliminari e le

altre regioni ordinarie. Le prime, infatti, sono certamente

avvantaggiate sul piano procedurale e sostanziale. Si consideri, ad

esempio, che da quegli accordi preliminari non risulta che prima di

promuovere le intese siano stati consultati nelle forme dovute gli

enti locali, adempiendo all'onere cui, invece, ora soggiacciono tutte

le altre regioni.

11.2.- In secondo luogo sono violati gli articoli 3 e 81 della

Costituzione. Si sono gia' illustrate supra le fortissime criticita'

della legge impugnata, connotata da una clausola di invarianza

finanziaria che si scontra con l'innegabile effetto di produzione di

nuovi e maggiori oneri economico-finanziari. Quanto alle precedenti

bozze di intesa, va rammentato che, come gia' accennato, l'Ufficio

parlamentare di bilancio, nell'Audizione su Â«attuazione e prospettive

del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione

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

presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo

fiscale del 10 luglio 2019 (doc. 12), sottolineo' che le bozze

prevedevano (e ovviamente tuttora prevedono) che le risorse per

l'esercizio delle competenze aggiuntive delle tre regioni fossero:

determinate da una Commissione paritetica Stato-regione;

Â«definite a partire dalla spesa storica dello Stato nel

territorio regionaleÂ»;

Â«rideterminate entro un anno sulla base di fabbisogni

standard stimati per ciascuna materia attribuita da un Comitato

nazionale Stato-regioniÂ»;

attribuite, dopo la quantificazione, Â«alla regione sulla base

di compartecipazioni e/o aliquote riservate su tributi erariali

riferiti al territorio regionale, da verificare ogni due anni per

garantirne la congruita' con le funzioni svolteÂ»;

fissate, Â«nel caso di mancata determinazione dei fabbisogni

standard [...] a un livello non inferiore alla media pro capite

nazionale della spesa statale corrispondente alle funzioni

attribuiteÂ» (cfr. p. 7 della memoria depositata dall'UPB in sede di

audizione).

Ebbene: l'UPB rilevo' che:

Â«Il sistema di finanziamento delle competenze aggiuntive

previsto dalle bozze di intesa [...] presenta elementi contraddittori

che suscitano preoccupazioni per i possibili rischi sia sulla tenuta

del vincolo di bilancio nazionale sia sulla garanzia della

solidarieta' interregionale. Tali rischi, va sottolineato, non

riguardano tanto il momento di attribuzione delle nuove forme di

autonomia, momento nel quale, secondo quando previsto nelle bozze di

intesa, le risorse da trasferire alle RAD saranno determinate sulla

base della spesa oggi effettivamente sostenuta dallo Stato in ciascun

territorio regionale e trasferite alle RAD mediante la fissazione di

riserve di aliquota o aliquote di compartecipazioni su tributi

erariali territorializzatiÂ»;

Â«Andrebbero comunque valutati i possibili maggiori costi per

la pubblica amministrazione nel suo complesso determinati dal minore

sfruttamento delle economie di scala e di integrazione a livello

nazionale: le strutture dell'Amministrazione centrale non

fornirebbero piu' i servizi oggetto di autonomia rafforzata in una

parte del territorio nazionale mentre sarebbe necessario attivare

nuovi servizi amministrativi a livello decentrato (i quali, peraltro,

potrebbero, su una scala piu' piccola, sfruttare maggiori economie di

integrazione)Â» (p. 8).

Si conferma, dunque, che le proposte di devoluzione di competenze

oggetto della norma qui impugnata non possono in alcun modo garantire

l'invarianza finanziaria e che non possono farlo nemmeno per i

procedimenti gia' avviati. Il fatto che questi siano oggi fatti salvi

significa consentire un aggiramento della (peraltro inverosimile, va

ribadito) regola dell'invarianza finanziaria. Tanto conduce: a) alla

violazione dell'art. 81 della Costituzione, in quanto la legge

impugnata non ha previsto risorse per finanziare la devoluzione nelle

forme stabilite dalle intese preliminari gia' stipulate; b) alla

violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto solo le tre

regioni che avevano avviato il procedimento nel 2018 possono ottenere

condizioni migliori, anche finanziarie.

11.3.- Infine, la disposizione in commento, laddove richiama le

Â«pertinenti disposizioni della presente leggeÂ», e' afflitta dai

medesimi vizi gia' lamentati nei motivi che precedono (e in quello

che segue) in riferimento alle varie disposizioni della legge

impugnata che si sono sopra censurate. Trattandosi di illegittimita'

derivata, per evidenti ragioni di economia processuale si fa dunque

riferimento agli altri motivi articolati nel presente ricorso e ai

parametri ivi invocati, ivi compresi quelli di cui si dira' subito

appresso al par. 12 (articoli 1, 2, 3, 5, 23, 28, 71, 76, 81, 97,

101, 114, 116, 117, 119, 120 e 121 della Costituzione).

12.- Illegittimita' costituzionale dell'art. 2, commi 5, 6 e 8, della

legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione degli articoli 71, 116 e

121 della Costituzione.

Come anticipato in narrativa, l'art. 2 della legge gravata

disciplina il procedimento di approvazione dell'intesa tra Stato e

regione che intenda accedere all'autonomia particolare di cui

all'art. 116, comma 3, della Costituzione. La norma teste' citata,

come e' noto, prevede che Â«ulteriori forme e condizioni particolari

di autonomiaÂ» possono essere attribuite alle regioni:

Â«con legge dello StatoÂ»;

Â«su iniziativa della regione interessataÂ».

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

discende dunque che l'attribuzione dell'autonomia particolare deve

avvenire con legge statale a seguito di iniziativa legislativa della

regione interessata.

La legge qui impugnata, invece, pretende di degradare

l'iniziativa regionale di cui discorre l'art. 116, comma 3, della

Costituzione, a mera iniziativa del procedimento amministrativo che

sta a monte della stipula dell'intesa, mentre riserva al Governo

l'iniziativa legislativa in materia di attribuzione dell'autonomia

particolare.

Le norme indicate nell'epigrafe del presente motivo e qui

censurate prevedono, infatti, che:

Â«[...] lo schema di intesa definitivo, corredato di una

relazione tecnica redatta ai sensi dell'art. 17 della legge 31

dicembre 2009, n. 196, anche ai fini del rispetto dell'art. 9, comma

1, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie,

e' deliberato dal Consiglio dei ministriÂ» (art. 2, comma 5);

Â«Con lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei

ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le

autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa,

che vi e' allegata. Alla seduta del Consiglio dei ministri per

l'esame dello schema di disegno di legge e dello schema di intesa

definitivo partecipa il Presidente della Giunta regionale

interessataÂ» (art. 2, comma 6);

Â«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

CostituzioneÂ» (art. 2, comma 8).

Tali previsioni si pongono in frontale contrasto:

con l'art. 116, comma 3, della Costituzione, che semmai

riserva alla regione (e non certo al Governo) non solo l'iniziativa

per la stipula dell'intesa, ma anche l'iniziativa per l'adozione

della legge di conferimento dell'art. 116, comma 3, della

Costituzione;

con gli articoli 71, comma 1, e 121, comma 2, della

Costituzione, che annoverano i Consigli regionali tra i soggetti

titolari di iniziativa legislativa, con previsione onnicomprensiva e

generale che qui, invece, vede indebitamente delimitato il proprio

campo di operativita', riservando al Governo un oggetto che -

oltretutto - e' di specifico interesse regionale.

P.Q.M.

La Regione Puglia, come in epigrafe rappresentata e difesa,

chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia:

accogliere il presente ricorso;

per l'effetto, dichiarare l'illegittimita' costituzionale

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

Ufficiale 28 giugno 2024, n. 150, per violazione dell'art, 116, comma

3, della Costituzione;

in subordine, dichiarare l'illegittimita' costituzionale

degli articoli 1; 2; 3; 4; 5; 7; 8, commi 1 e 2; 9; 10; 11, comma 1,

della medesima legge per violazione degli articoli 1, 2, 3, 5, 23,

28, 71, 76, 81, 97, 101, 114, 116, 117, 119, 120 e 121 della

Costituzione;

in ulteriore subordine, dichiarare l'illegittimita'

costituzionale dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, come

novellato dall'art. 2 della legge costituzionale n. 3 del 2001, per

violazione degli articoli 2, 3, 5, 114, 117 e 120 della Costituzione,

previa, ove occorra, autorimessione da parte di codesta Ecc.ma Corte

della relativa questione di legittimita' costituzionale.

Si depositano:

copia conforme all'originale dell'atto della Giunta regionale

della Regione Puglia recante deliberazione dell'impugnazione e

conferimento dell'incarico defensionale;

documenti come da separato indice.

Roma-Bari, 9 agosto 2024

Avv. Prof. Luciani

Avv. Lanza