<https://www.cortecostituzionale.it/schedaRicorsi.do>

Reg. ric. n. **29** del **2024** n° parte **1**

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

**Ricorrente:** Regione Toscana

**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, della Costituzione, e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché delle relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione – Richiesta di attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia – Mancata delimitazione delle funzioni trasferibili e dei presupposti del trasferimento collegati alle specificità della Regione e corredati di motivazione – In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in una o più materie o ambiti di materie, relativo negoziato e schema di intesa preliminare - Trasferimento di funzioni – Mancato collegamento alle specificità della Regione e alla necessità di una motivazione – Mancata disciplina delle modalità e della procedura per l’individuazione e per la motivazione delle specificità territoriali - Ricorso della Regione Toscana – Possibilità di riconoscere forme e condizioni particolari di autonomia relativamente a tutte le materie astrattamente individuate dall’art. 116 della Costituzione – Contrasto con i principi per l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia alle Regioni - Lesione dell’unità della Repubblica – Introduzione di una nuova forma di Stato - Violazione del procedimento di revisione costituzionale – Incidenza sul riparto della potestà legislativa concorrente e sua potenziale eliminazione – Conseguente violazione del procedimento di revisione costituzionale – Lesione del principio di leale collaborazione.

N. 29 RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 09 agosto 2024

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in

cancelleria il 9 agosto 2024 (della Regione Toscana).

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 - Richiesta di

attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni

particolari di autonomia - Mancata delimitazione delle funzioni

trasferibili e dei presupposti del trasferimento collegati alle

specificita' della Regione e corredati di motivazione.

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

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

116, terzo comma, della Costituzione - Richiesta di attribuzione di

ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in una o piu'

materie o ambiti di materie, relativo negoziato e schema di intesa

preliminare - Trasferimento di funzioni - Mancato collegamento alle

specificita' della Regione e alla necessita' di una motivazione -

Mancata disciplina delle modalita' e della procedura per

l'individuazione e per la motivazione delle specificita'

territoriali.

Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata

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

comma, della Costituzione - Procedimento di approvazione delle

intese fra Stato e Regione - Partecipazione delle Camere e

deliberazione sul disegno di legge al quale e' allegata l'intesa.

Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata

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

comma, della Costituzione - Procedimento di approvazione delle

intese fra Stato e Regione - Deliberazione delle Camere sul disegno

di legge al quale e' allegata l'intesa - Mancato coinvolgimento

della Regione nella fase parlamentare.

Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata

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

comma, della Costituzione - Procedimento di approvazione delle

intese fra Stato e Regione - Atto di iniziativa - Disegno di legge

di approvazione dell'intesa - Potere di iniziativa legislativa.

Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata

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

comma, della Costituzione - Delega al Governo per l'individuazione

dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti

civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio

nazionale (LEP) - Rinvio ai principi e criteri direttivi di cui

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

Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata

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

comma, della Costituzione - Delega al Governo per l'individuazione

dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti

civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio

nazionale (LEP) - Procedimento per l'adozione dei decreti

legislativi e per l'aggiornamento dei LEP - Prevista acquisizione

del parere della Conferenza unificata.

Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata

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

comma, della Costituzione - Delega al Governo per l'individuazione

dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti

civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio

nazionale (LEP) - Aggiornamento dei LEP con decreti del Presidente

del Consiglio dei ministri - Negoziato sulle intese per materie o

ambiti di materie non riferibili ai livelli essenziali delle

prestazioni.

Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata

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

comma, della Costituzione - Attribuzione di funzioni relative alle

ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti

materie o ambiti di materie riferibili a diritti civili e sociali

che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio

nazionale - Trasferimento delle funzioni previa determinazione dei

LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard.

Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata

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

comma, della Costituzione - Previsione che l'intesa individua le

modalita' di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso

compartecipazioni al gettito di uno o piu' tributi erariali

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

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

quarto comma, della Costituzione - Previsione che la Commissione

paritetica, di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 86 del 2024,

provvede alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di

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

compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni -

Clausola di invarianza finanziaria.

Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata

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

comma, della Costituzione - Misure perequative e di promozione

dello sviluppo economico, della coesione e della solidarieta'

sociale - Rinvio all'applicazione dell'art. 15 del d.lgs. n. 68 del

2011.

Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata

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

comma, della Costituzione - Disposizioni transitorie e finali -

Previsione che gli atti di iniziativa delle Regioni gia' presentati

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

Governo e la Regione interessata prima dell'entrata in vigore della

legge n. 86 del 2024, sono esaminati secondo le previsioni della

predetta legge.

Regioni - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata

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

comma, della Costituzione - Definizione dei 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.

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

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

116, terzo comma, della Costituzione - Trasferimento delle funzioni

- Principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie,

umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di

conferimento - Monitoraggio - Clausola di invarianza finanziaria -

Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della

coesione e della solidarieta' sociale.

- 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. 2, commi 1, 2 e 4; e 4; legge 26

giugno 2024, n. 86, artt. 1, comma 2; 2, commi 1, 5, 6, 8; 3, commi

1, 2, 7; 4, comma 1; 5, comma 2; 8, comma 2; 9, comma 1; 10; 11,

comma 1; legge 26 giugno 2024, n. 86, intero testo, e, in

subordine, artt. 4, 5, comma 2, 8, 9 e 10.

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

Ricorso ex art. 127, secondo comma, della Costituzione, per la

Regione Toscana (p.IVA 01386030488), in persona del Presidente pro

tempore della Giunta regionale, dott. Eugenio Giani, autorizzato con

deliberazione della Giunta regionale 29 luglio 2024, n. 923,

rappresentato e difeso, giusta la procura speciale apposta su foglio

separato da considerarsi in calce al presente atto, dall'avv. prof.

Andrea Pertici (c.f. PRTNDR70H01L833P), domiciliato come per legge

presso la casella di posta elettronica del predetto difensore

all'indirizzo pec andrea.pertici@pec.avvvocatilucca.it

Contro:

il Presidente del Consiglio dei ministri pro tempore, per la

dichiarazione di illegittimita' costituzionale della legge n. 86 del

2024, relativamente a:

l'intera legge, nonche', in subordine, gli articoli 2,

primo, secondo e quarto comma, e 4, per violazione dell'art. 116,

terzo comma, della Costituzione, anche in relazione al primo comma,

dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione nonche' degli articoli

5 e 138 della Costituzione, nonche' l'intera legge, per violazione

dell'art. 5 anche in relazione all'art. 120 della Costituzione;

l'art. 2, quinto e ottavo comma, per violazione dell'art.

116, terzo comma, nonche' dell'art. 5 e degli articoli 70 e 72 della

Costituzione;

l'art. 2, ottavo comma, per violazione dell'art. 116, terzo

comma, nonche' degli articoli 5 e 120 della Costituzione;

l'art. 2, primo e sesto comma, per violazione dell'art.

116, terzo comma, e 121, secondo comma, ultimo periodo, della

Costituzione;

l'art. 3, primo comma, per violazione degli articoli 76,

116, terzo comma, e 119, primo, secondo e quarto comma, della

Costituzione;

l'art. 3, secondo e settimo comma, per violazione del

principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della

Costituzione;

gli articoli 3, settimo comma, e 2, primo comma, della

legge n. 86 del 2024, per violazione dell'art. 117, secondo comma,

lettera m) della Costituzione e del principio di legalita' (articoli

23, 97 e 113 della Costituzione);

gli articoli 1, secondo comma e 4, primo comma, della legge

n. 86 del 2024, per violazione degli articoli 3, anche sotto il

profilo della ragionevolezza, 117, secondo comma, lettera m), e 119

della Costituzione;

gli articoli 5, secondo comma, 8, secondo comma e 9, primo

comma, della legge n. 86 del 2024, per violazione dell'art. 119,

nonche' degli articoli 2, 3, 5 e 81 della Costituzione;

l'art. 10 della legge n. 86 del 2024, per violazione degli

articoli 116, terzo comma e 119, terzo comma, della Costituzione;

l'art. 11, primo comma, della legge n. 86 del 2024, per

violazione dell'art. 3 della Costituzione, anche sotto il profilo

della ragionevolezza, e dell'art. 116, terzo comma, della

Costituzione;

l'intera legge e, in subordine, gli articoli 4, 5, secondo

comma, 8, 9, 10, per violazione dell'art. 117, primo comma, della

Costituzione, in relazione al regolamento (UE) 2021/241 del

Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per

la ripresa e la resilienza e alla decisione di esecuzione n. 2021/168

del Consiglio dell'Unione europea e successive modificazioni ed

integrazioni, che prevedono misure per la coesione sociale e

territoriale.

Fatto

1.1. Nella Gazzetta Ufficiale n. 150 del 28 giugno 2024 e' stata

pubblicata la 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».

1.2. La legge ha iniziato il proprio iter nel Senato della

Repubblica, dove e' stato presentato, dal Ministro per gli affari

regionali e le autonomie, Calderoli, il disegno di legge n. 615,

comunicato alla Presidenza il 23 marzo 2023, discusso nella

Commissione affari costituzionali, congiuntamente a due altre

proposte (poi assorbite), dal 3 maggio al 21 novembre 2023, con

l'approvazione di alcuni emendamenti. Successivamente, dal 10 al 23

gennaio 2024, il testo e' stato discusso, esaminato e approvato

dall'aula che ha approvato un ristrettissimo numero di emendamenti,

che non hanno in alcun modo modificato l'impianto generale.

Quindi, il testo e' stato trasmesso alla Camera dei deputati,

dove ha assunto la numerazione C. 1665. Qui la trattazione in

Commissione affari costituzionali si e' svolta dal 14 febbraio al 27

aprile 2024, essendo impegnata fino al 10 aprile da audizioni

informali, e quella in aula dal 29 aprile al 18 giugno, quando il

testo e' stato approvato in via definitiva, senza modifiche e quindi

promulgato dal Presidente della Repubblica.

Il testo e' quindi giunto all'approvazione mantenendo l'impianto

iniziale, con poche e marginali modifiche, nonostante i molti rilievi

emersi dalle ampie audizioni informali meritassero probabilmente una

maggiore considerazione.

1.3. Tale legge essenzialmente disciplina il procedimento di

approvazione della legge rinforzata di cui all'art. 116, terzo comma,

della Costituzione, da approvare a maggioranza assoluta sulla base

delle intese tra lo Stato e le regioni richiedenti ulteriori forme e

condizioni particolari di autonomia, intervenendo altresi' sulle

modalita' con cui si perviene alle intese stesse, disciplinando poi

gli effetti e la durata delle intese, il monitoraggio sull'attuazione

delle medesime e le modalita' di finanziamento delle funzioni

Â«differenziateÂ».

Pur se il regime giuridico applicabile a ciascuna regione sara'

definito nei suoi contenuti, con la legge approvata dalle Camere

all'esito della procedura delineata dall'art. 116, terzo comma, della

Costituzione, gia' la legge in esame determina regole per le future

intese che presentano profili di dubbia legittimita' costituzionale,

le quali ledono gravemente la sfera di competenza delle regioni, tra

cui in particolare l'odierna ricorrente, rendendo necessaria la

proposizione del presente ricorso.

1.4. Le previsioni che piu' rilevano, ai fini del presente

ricorso, sono le seguenti:

l'art. 1, secondo comma, relativo alla determinazione dei

livelli essenziali, ai sensi del quale, in particolare,

Â«l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e

condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, terzo comma,

della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili

ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su

tutto il territorio nazionale, e' consentita subordinatamente alla

determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in

vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui

all'art. 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni

concernenti i diritti civili e sociali [...]Â»;

l'art. 2, il quale disciplina il procedimento di conclusione

e deliberazione delle intese e prevede la deliberazione parlamentare

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

l'art. 3, il quale delega il Governo alla determinazione dei

livelli essenziali delle prestazioni (Â«LEPÂ»), disponendo in

particolare che essi debbano essere individuati esclusivamente Â«nelle

materie o negli ambiti di materieÂ» menzionati dal medesimo articolo

(cosiddette Â«materie LEPÂ»), attraverso decreti legislativi delegati

da adottarsi previa acquisizione del parere della Conferenza

unificata e che dovranno essere aggiornati tramite decreti del

Presidente del Consiglio dei ministri;

l'art. 4, il quale disciplina il trasferimento delle

funzioni, consentendo in particolare il trasferimento di quelle

connesse alle materie Â«non LEPÂ» gia' a partire dall'entrata in vigore

della legge impugnata, mentre con riguardo alle altre Â«soltanto dopo

la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni

standardÂ»;

l'art. 5, il quale individua i principi relativi al

conferimento delle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni

oggetto di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari

di autonomia;

l'art. 8, il quale introduce un meccanismo di monitoraggio in

ordine agli Â«oneri finanziari derivanti, per ciascuna regione

interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei

servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di

autonomiaÂ», 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 funzioniÂ»,

autorizzando il Ministro dell'economia e delle finanze a determinare

Â«le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione

definite nelle intese [...], garantendo comunque l'equilibrio di

bilancio e nei limiti delle risorse disponibiliÂ»;

l'art. 9, il quale, nel dettare le clausole finanziarie,

prevede, inter alia, quanto segue: i) la clausola di invarianza

finanziaria (primo comma); ii) 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» (secondo comma); iii) 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» (terzo comma); iv) 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 [...]Â»;

l'art. 10, il quale stabilisce che anche nelle regioni che

non stipulano le intese lo Stato adotta misure perequative e di

promozione dello sviluppo economico, della coesione e della

solidarieta' sociale;

l'art. 11, primo comma, il quale, tra le diverse disposizioni

transitorie e finali, 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».

1.5. In particolare, le impugnate disposizioni della legge n. 86

del 2024 sono lesive della sfera di competenza della Regione Toscana

risultando incostituzionali per i seguenti motivi di

Diritto

1. Illegittimita' costituzionale della legge n. 86 del 2014, nonche',

in subordine, degli articoli 2, primo, secondo e quarto comma, e 4,

per violazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, anche

in relazione al primo comma, dell'art. 117, terzo comma, della

Costituzione nonche' degli articoli 5 e 138 della Costituzione.

Illegittimita' costituzionale della legge n. 86 del 2014, per

violazione dell'art. 5 anche in relazione all'art. 120 della

Costituzione.

1.1. L'art. 116, terzo comma, della Costituzione e' stato

aggiunto con legge costituzionale n. 3 del 2001, che, dopo avere

confermato, al primo comma, Â«forme e condizioni particolari di

autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge

costituzionaleÂ», per il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la

Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Sudtirol e la Valle d'Aosta/Vallee

d'Aoste, ha previsto la possibilita' di attribuire, Â«ad altre

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

concernenti una serie di materie, individuate con rinvio all'art.

117, terzo comma, e secondo comma, lettere l), limitatamente

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

A tale attribuzione si puo' procedere con legge ordinaria,

rafforzata, da un lato, dalla previa necessita' di un'intesa tra lo

Stato e la regione e, dall'altro, dalla approvazione a maggioranza

assoluta (questo e' stato, in effetti, uno dei punti sui quali la

legge costituzionale n. 3 del 2001 si e' maggiormente discostata dal

progetto della Â«Bicamerale D'AlemaÂ», che sul punto prevedeva il

ricorso a leggi costituzionali).

1.2. Nel primo e terzo comma dell'art. 116 della Costituzione, si

usa, quindi, la medesima espressione, Â«forme e condizioni particolari

di autonomiaÂ», che possono essere attribuite anche alle regioni

diverse dalle cinque ad autonomia speciale, con un procedimento, in

realta', meno aggravato, facendosi ricorso ad una legge ordinaria

rafforzata, dall'approvazione a maggioranza assoluta sulla base di

un'intesa tra lo Stato e la regione, anziche' ad una legge

costituzionale di approvazione dello statuto.

Se quest'ultima circostanza non puo' ragionevolmente che indurre

a considerare le attribuzioni di cui al terzo comma come meno

significative di quelle legate alla specialita' delle cinque regioni

indicate al primo comma, deve considerarsi che, comunque, il

riferimento e' in entrambi i casi a Â«forme e condizioni particolari

di autonomiaÂ», che sono, in sostanza, quelle che - dal 1948 - hanno

determinato la specialita' di alcune regioni, in collegamento con

particolari Â«rationes e caratteristiche essenzialiÂ», secondo quanto

da tempo sottolineato da S. Bartole (sub art. 122, in Commentario

della Costituzione, a cura di G. Branca, Zanichelli - Il Foro

Italiano, 1985, 83). L'Autore evidenzia, per ciascuna delle cinque

regioni di cui all'art. 116, primo comma, le particolari

caratteristiche che hanno giustificato il riconoscimento della

specialita', ricollegandovi l'assegnazione di specifiche competenze,

senza che cio' sia smentito dalla presenza di attribuzioni comuni,

legate, quando non ad una vera e propria tutela etnico-linguistica

(Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta) comunque alla tutela

dell'identita' storica e culturale (negli altri tre casi), che la

Costituzione (e non una legge) ha individuato, semmai anche con

ripercussioni sul piano delle competenze di politica economica.

Queste cosi' peculiari caratteristiche, che hanno portato

all'attribuzione di speciali forme di autonomia - garantita a livello

costituzionale sia dal riconoscimento di cui al primo e al secondo

comma dell'art. 116 della Costituzione sia, poi, dallo stesso Statuto

delle cinque regioni in questione - sono state evidentemente ritenute

ancora sussistenti al momento in cui si e' proceduto ad un pur assai

ampio ripensamento del sistema delle autonomie territoriali (e

regionali, in special modo), con legge costituzionale n. 3 del 2001

(non assecondando i dubbi, pur espressi in dottrina, sulla perdurante

attualita' della specialita', ulteriormente riproposti alla luce di

una differenziazione diffusa).

In tale contesto, tuttavia, su un piano gradato, e' stato

previsto che Â«ulteriori forme e condizioni particolari di autonomiaÂ»

possano essere riconosciute, nell'ambito di determinate materie,

anche alle altre regioni. Del resto, l'autonomia ha lo scopo

principale di organizzare l'autogoverno delle comunita' territoriali

(ai diversi livelli in cui la stessa e' organizzata), valorizzando le

specificita', che richiedono una differenziazione, al fine di

garantire la migliore amministrazione delle comunita' stesse,

naturalmente nel rispetto dei principi di solidarieta' e uguaglianza

nel godimento dei diritti, senza i quali e' messa in crisi l'unita'

della Repubblica (su questi ultimi temi, v. G. Rivosecchi, Ulteriori

forme e condizioni particolari di autonomia e norme costituzionali

sulla finanza territoriale (art. 119 della Costituzione), in Nuove

autonomie n. speciale I/2024, 63 ss.).

E, in effetti, la Corte costituzionale - nella sentenza n. 173

del 2023 - ha evidenziato come alle Â«forme e condizioni particolari

di autonomiaÂ» sia coessenziale la limitazione territoriale, essendo

in quell'ambito territoriale che sorge la specificita'.

Sulla base del quadro cosi' tracciato, quindi, a seguito

dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001,

anche per le altre regioni, in deroga a quello che e' il comune

modello di riparto di competenze disegnato dal titolo V della

Costituzione (sul punto anche M. Cecchetti, La differenziazione delle

forme e condizioni particolari di autonomia, in Oss. Fonti, 2002,

137), nel caso in cui la differenziazione per cosi' dire Â«ordinariaÂ»

sia ritenuta, nel caso specifico, inadeguata possono essere

introdotte Â«forme e condizioni particolari di autonomiaÂ» che si

leghino a Â«caratteristiche essenzialiÂ» della regione.

Se, invece, a tutte le regioni potessero essere riconosciute

Â«forme e condizioni particolari di autonomiaÂ», relativamente a tutte

le materie astrattamente individuate dall'art. 116, terzo comma,

della Costituzione, come la legge n. 86 del 2024 (o almeno le

disposizioni specificamente censurate: art. 2, primo, secondo e

quarto comma, e art. 4) intende che avvenga, la suddetta

particolarita' verrebbe meno, dando vita a uno Stato con autonomie

regionali paradossalmente anche piu' forti di quelle attualmente

riconosciute come speciali (tanto che l'art. 11 della legge, in

aperto contrasto con lo stesso art. 116, terzo comma, della

Costituzione ha esteso la possibilita' di fare ricorso a questa

modalita' anche per le cinque regioni ad autonomia speciale, che

rischiavano di trovarsi in una condizione deteriore).

Tale ultima configurazione dell'autonomia, che trova la propria

base di realizzazione nella legge impugnata, prima ancora che nelle

singole leggi da approvare in base all'art. 116, terzo comma, della

Costituzione, potrebbe giungere, in definitiva, al punto da mettere

in crisi lo stesso principio di unita' della Repubblica di cui

all'art. 5 della Costituzione, consentendo a tutte le regioni di

attrarre anche tutte le materie indicate, facendo perdere di senso

alla stessa idea di regionalismo Â«differenziatoÂ» o Â«asimmetricoÂ».

In sostanza, un'interpretazione che permettesse di concedere

ulteriori forme di autonomia anche in tutte le materie alle quali

rinvia l'art. 116, terzo comma, senza alcun collegamento con

effettive specificita' - e potenzialmente senza alcuna asimmetria o

differenziazione (se tutte le regioni vi accedessero) - realizzerebbe

semplicemente una forma di Stato nuova che lascerebbe al livello

centrale meno di quanto generalmente gli e' attribuito in ordinamenti

federali, senza, tuttavia, una serie di garanzie normalmente ivi

previste a tutela dell'unita' del Paese e del raccordo tra il livello

centrale e i dotatissimi livelli periferici. Tale mutamento della

forma di Stato sarebbe peraltro realizzato senza passare attraverso

le forme previste dall'art. 138 della Costituzione per la revisione

costituzionale (ammesso che cio' fosse comunque praticabile,

considerato il possibile contrasto di una siffatta revisione con lo

stesso principio supremo dell'unita' e indivisibilita' della

Repubblica di cui all'art. 5 della Costituzione).

1.3. Orbene, se il significato dell'art. 116, terzo comma, della

Costituzione non puo' che essere quello di attribuire - in una logica

derogatoria della differenziazione Â«ordinariaÂ» - alcune competenze

corrispondenti a Â«particolarita'Â» della regione (presenti in almeno

una parte del suo territorio) e' chiaro che la legge n. 86 del 2024

avrebbe dovuto dare attuazione a questo aspetto.

Invece, la legge nel suo complesso non prevede alcun collegamento

della richiesta alle specificita' della regione, ne', quindi, alcuna

necessita' di una motivazione in merito.

Tale vizio, nella denegata e non creduta ipotesi non si ritenesse

riferibile all'intera legge, e' almeno da riscontrare per le

disposizioni che fanno riferimento alla richiesta di attribuzione di

Â«ulteriori forme e condizioni particolari di autonomiaÂ», in Â«una o

piu' materie o ambiti di materieÂ» ed al relativo negoziato (art. 2,

primo e secondo comma), fino ad arrivare allo Â«schema di intesa

preliminareÂ» (art. 2, quarto comma) e quindi al trasferimento delle

relative funzioni (art. 4) non prevedendo alcun collegamento della

richiesta alle specificita' della regione, ne', quindi, alcuna

necessita' di una motivazione in merito.

Cio' e' reso ulteriormente evidente dalla previsione, contenuta

nell'art. 2, primo comma, per cui, nelle materie riferibili (in base

a questa legge) ai livelli essenziali di prestazioni, il Presidente

del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e

le autonomie svolge il Â«negoziatoÂ» con la regione Â«per ciascuna

singola materia o ambito di materiaÂ», mentre per le altre -

evidentemente - si puo' procedere anche Â«in bloccoÂ».

Da tutto cio' emerge che tutte le regioni (e, in base all'art.

11, in contrasto aperto con il 116, terzo comma, anche quelle a

statuto speciale), in forza di questa legge, potrebbero chiedere

ulteriori attribuzioni in modo totalmente arbitrario, giungendo a

farlo anche per tutte le ventitre' materie che costituiscono il

paniere all'interno del quale - ai sensi dell'art. 116, terzo comma,

della Costituzione - e' possibile avanzare la richiesta, senza dare

benche' minima considerazione alla circostanza per cui cio' sarebbe,

invece, possibile soltanto ove le specificita' della regione lo

richiedano (o almeno lo consentano).

Proprio la necessaria specificita' da porre a fondamento della

richiesta di ulteriori competenze si lega anche al fatto che queste

ultime non riguardino (necessariamente) l'intero ambito delle diverse

materie elencate (ad esempio tutto l'ambito della tutela

dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali), ma si

riferiscano, invece, a particolari settori, Â«concernenti le materie

di cui ...Â» (come e', in effetti, scritto nell'art. 116, terzo comma,

della Costituzione). Infatti, la richiesta di competenze potrebbe

avvenire anche in un settore trasversale a piu' materie tra quelle

elencate, purche' di specifico rilievo in quella regione.

Cosi', ad esempio, e' chiaro che la Toscana potrebbe chiedere -

motivatamente, in ragione delle proprie specificita' territoriali -

forme e condizioni particolari di autonomia relativamente all'energia

geotermica, presente in modo unico o comunque non comune nel panorama

nazionale (tanto che sono presenti, nel territorio regionale, ben

trentatre' centrali geotermiche, come agevolmente verificabile sul

sito di ARPAT), cosi' come in materia di cave di marmo, che, del

pari, rappresentano un unicum, o in relazione alla valorizzazione dei

beni culturali, considerata la particolare concentrazione degli

stessi in alcune sue citta', a partire da Firenze, il cui centro

storico e' uno dei sette luoghi della Toscana inseriti nella lista

dei siti dichiarati Patrimonio dell'Umanita' da parte dell'Unesco

(assieme a Piazza del Duomo a Pisa, ai centri storici di Siena, San

Gimignano e Pienza, al paesaggio della Val d'Orcia e alle ville e

giardini medicei, che sono ben quattrodici: https://www.

regione.toscana.it/la-toscana-e-i-suoi-patrimoniunesco).

Viceversa, la stessa Toscana non si trova attualmente nella

condizione di avanzare, ad esempio, richieste di ulteriori forme e

condizioni particolari di autonomia relative alla giustizia di pace,

cosa che potrebbe accadere in una regione in cui, in ipotesi, si

registrasse un particolare aumento sul territorio di controversie di

modesta importanza.

Naturalmente, il fatto che, in un determinato momento, alcune

delle ventitre' materie alle quali complessivamente rinvia l'art.

116, terzo comma, della Costituzione non sembrino rispondere alla

specificita' di nessuna regione non costituisce in alcun modo un

argomento per negare che esse possano esserlo successivamente.

Infatti, l'art. 116, terzo comma, della Costituzione e' stato

concepito come astrattamente facoltizzante rispetto ad un ampio

novero di materie, ma da delimitare poi rispetto a specifiche e

concrete esigenze, che mutano non solo rispetto ai territori ma anche

nel tempo.

1.4. Giova, in effetti, ricordare che, sulla previsione di una

legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione,

si sono confrontate posizioni diverse, la grande maggioranza delle

quali volte, comunque, ad escluderne la necessita', che ricorre

soltanto quando e' il testo costituzionale a prevederlo

espressamente, cosa che, in questo caso non avviene.

Il Dossier preparato dal Servizio studi della Camera del 5

febbraio 2024 evidenzia come, in effetti, nel caso, la norma

costituzionale non preveda la necessita' di un intervento legislativo

per definire i principi generali per l'attribuzione alle regioni di

ulteriori funzioni, essendo la stessa legge rafforzata (dalla

presenza di una previa intesa e dall'approvazione a maggioranza

assoluta) ex art. 116, terzo comma, della Costituzione a poter

attribuire le Â«ulteriori forme e condizioni particolari di

autonomiaÂ».

Tuttavia, nello stesso Dossier, si evidenzia come una legge di

attuazione, anche ove non espressamente prevista dalla Costituzione,

sia comunque sempre possibile, Â«ferma restando ovviamente l'esigenza

di valutare in modo specifico la compatibilita' con il quadro

costituzionale delle singole disposizioni di volta in volta

considerateÂ».

La legge di attuazione, in sostanza, mirerebbe - anche secondo

l'analisi tecnico-normativa che accompagna il disegno di legge in

commento (v. Dossier, cit., p. 7-8) - Â«a costruire percorsi costanti

e organici attorno ai processi di accesso all'autonomia differenziata

di cui alle citate disposizioni costituzionali dell'art. 116, terzo

comma, della Costituzione ... in ogni caso attestandosi sui soli

segmenti della complessa procedura esulanti dalla sfera di competenza

riservata all'autonomia regolamentare del Parlamento ai sensi

dell'art. 64 della CostituzioneÂ».

Ferma restando la dubbia utilita', in termini generali, delle

leggi ordinarie con cui il legislatore cerca di autovincolarsi per il

futuro (si pensi, per fare un solo esempio, al caso della legge n.

400 del 1988, relativamente ai limiti della decretazione d'urgenza),

una legge come quella in parola deve - come gia' detto - porsi nel

rigoroso rispetto della Costituzione (ed in particolare dell'art.

116, terzo comma, anche, pero', nella sua combinazione con le altre

norme e principi) e chiarire efficacemente i profili attuativi per

regolare i quali e' stata introdotta.

Rispetto alla questione in esame, quindi, considerato che le

Â«ulteriori forme e condizioni particolari di autonomiaÂ» presuppongono

specificita' territoriali (alla base - come abbiamo detto - anche

dell'autonomia speciale, seppure essa passi per una legge

costituzionale), secondo la stessa previsione costituzionale, come

sopra argomentato, la legge di attuazione avrebbe dovuto disciplinare

le modalita' e la procedura per la loro individuazione.

Al contrario, non soltanto questo non avviene, ma sembra emergere

un disegno opposto, di Â«powers shoppingÂ», in virtu' del quale

ciascuna regione, a proprio gusto o comunque arbitrio, puo' decidere

di chiedere alcune o tutte le materie possibili, ottenendo da parte

del Governo una maggiore o minore adesione, anche in questo caso in

modo del tutto arbitrario, non essendovi parametri di riferimento,

cio' finendo, quindi, probabilmente, per dipendere (anche o

soprattutto) dalla maggiore o minore vicinanza politica.

Infatti, la legge impugnata - in particolare nelle norme

richiamate - non richiede alcuna motivazione per l'individuazione

delle materie, questo essendo, invece, uno dei punti su cui

l'attuazione risultava, se non necessaria, almeno molto utile, anche

in considerazione dell'impostazione seguita con i primi accordi

preliminari (c.d. Â«pre-inteseÂ») avviati gia' nel 2018 (v. anche il

punto 11), volte, soprattutto nell'impostazione del Veneto e della

Lombardia, a fare incetta di (quasi) tutte le materie possibili,

senza alcun collegamento con le specificita' territoriali.

Peraltro, come gia' evidenziato, se la differenziazione non si

legasse a specificita' regionali, l'attribuzione delle materie - e

potenzialmente anche di tutte le materie - finirebbe per essere

rimessa all'arbitrarieta' dei Governi pro tempore, tanto piu' in

considerazione del fatto che la possibilita' di incidere del

Parlamento (in cui il Governo comunque ha la maggioranza) pare molto

limitata (v. infra, punto 2).

Per lo stesso motivo, una regione potrebbe trovarsi ad avere, a

seconda delle maggioranze temporaneamente presenti al suo interno e/o

a livello nazionale, competenze diverse, non, appunto, in

considerazione di elementi obiettivi, quanto piuttosto di valutazioni

politiche del tutto contingenti ed arbitrarie, che potrebbero

sfociare in una conflittualita' non solo in sede politica ma anche di

fronte a questa Corte, nella forma del conflitto tra lo Stato e le

regioni.

1.5. In sintesi, quindi, da tutto quanto sopra argomentato emerge

una violazione da parte della legge nel suo complesso dell'art. 116,

terzo comma, della Costituzione, perche' ad essere attuato non e' il

modello di autonomia ivi previsto e dell'art. 5 della Costituzione,

perche' dall'attuazione di cui alla legge impugnata potrebbe

determinarsi un vero e proprio mutamento della forma di Stato, fino a

compromettere l'unita' dello stesso, alla quale ultima la regione

ricorrente ha certamente interesse, considerandola garanzia

indefettibile della sua autonomia, senza la quale le proprie

competenze risulterebbero certamente lese.

Ove si ritenesse che le suddette censure non possano inficiare la

validita' dell'intera legge, esse determinerebbero comunque

illegittimita' costituzionale degli articoli che fanno riferimento

alla richiesta di attribuzione di Â«ulteriori forme e condizioni

particolari di autonomiaÂ», in Â«una o piu' materie o ambiti di

materieÂ» ed al relativo negoziato (art. 2, primo e secondo comma),

fino ad arrivare allo Â«schema di intesa preliminareÂ» (art. 2, quarto

comma) e quindi al trasferimento delle relative funzioni (art. 4)

senza prevedere alcun collegamento con le specificita' della regione.

1.6. La possibilita' che la legge n. 86 del 2024 nel suo

complesso e, in particolare, gli articoli 2, primo, secondo e quarto

comma, e 4, offrono, di chiedere Â«forme e condizioni particolari di

autonomiaÂ» pure in tutte le materie a cui rinvia l'art. 116, terzo

comma, della Costituzione, senza nessun collegamento con la

specificita' della regione interessata, secondo quanto argomentato

nel precedente motivo di ricorso, determina, poi, un ulteriore vizio

di legittimita' costituzionale, rispetto all'art. 117, terzo comma,

nonche' (ancora) all'art. 138 della Costituzione.

Infatti, se, come la legge impugnata presuppone, tutte le regioni

possono chiedere l'esercizio della funzione legislativa in tutte le

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

potesta' legislativa concorrente puo' venire meno, cio' incidendo in

modo costituzionalmente illegittimo sul sistema di riparto di

competenze, che puo' essere modificato soltanto dal legislatore

costituzionale (come si proponeva di fare la legge di revisione

costituzionale approvata dalle Camere nella XVII legislatura e poi

respinta con il referendum del 4 dicembre 2016, che eliminava,

appunto, la potesta' legislativa concorrente).

La potesta' legislativa concorrente, introdotta nel nostro

ordinamento sin dal 1948, in effetti, contribuisce a delineare i

rapporti tra lo Stato e le regioni ed e' stata particolarmente

valorizzata, con la revisione costituzionale del 2001, cioe' la

stessa che ha introdotto l'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

Sarebbe, quindi, in primo luogo del tutto contraddittorio che il

legislatore costituzionale abbia voluto togliere, con l'art. 116,

terzo comma, cio' che con l'art. 117, terzo comma, si apprestava a

dare. Infatti, se, come abbiamo appena detto, la potesta' legislativa

concorrente e' prevista in Costituzione dal 1948 (all'epoca come

unica possibile modalita' di esercizio del potere legislativo da

parte delle regioni), avendo trovato spazio anche negli statuti

speciali, nel 2001 essa ha assunto particolare rilevo, essendo

riferita ad un cospicuo novero di materie, alla cui ridefinizione,

peraltro, questa Corte ha dedicato ampia giurisprudenza.

Attraverso il ricorso alla potesta' legislativa concorrente,

infatti, il legislatore costituzionale del 2001, particolarmente

sensibile alla valorizzazione del principio autonomista (soprattutto

con riferimento all'ente regionale), ha inteso consentire alle

regioni di intervenire su numerose materie, anche tradizionalmente di

competenza statale, ponendo una condizione, o meglio una Â«riservaÂ»,

in capo allo Stato di determinare i principi fondamentali. Come e'

stato rilevato (v. L. Antonini, sub art. 117, secondo, terzo e quarto

comma, in Commentario della costituzione, a cura di R. Bifulco, A.

Celotto, M. Olivetti, Utet, 2006, 2246), nella Â«nuovaÂ» potesta'

legislativa concorrente, a fronte di una maggiore ampiezza

dell'ambito di intervento delle regioni, vi e' una vera e propria

Â«riservaÂ» allo Stato nella individuazione dei principi fondamentali.

Cio' e' coerente con la volonta' di potenziare l'autonomia regionale,

anche e soprattutto a livello legislativo, mantenendo pero' salda

l'unita' della Repubblica, espressione di un principio supremo

dell'ordinamento.

In effetti, la potesta' legislativa concorrente e' espressione

del principio di sussidiarieta', letto congiuntamente a quello di

leale collaborazione, in materie che per le loro peculiarita'

presuppongono un intervento congiunto dello Stato e delle regioni.

Le leggi rinforzate approvate sulla base delle intese, ai sensi

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

ritenersi autorizzate esclusivamente a concedere alla competenza

legislativa regionale specifiche materie o sub-materie, che, in

virtu' della specificita' del territorio e del contesto economico e

sociale, giustificano una regolazione integrale da parte delle

regioni stesse.

In questo senso la legge n. 86 del 2024, e in particolare gli

articoli 2 e 4, ammettendo la possibilita' di attribuire alla

competenza legislativa regionale interi blocchi di materie, tra le

quali in particolare tutte le competenze concorrenti, permette, in

assenza delle garanzie previste dall'art. 138 della Costituzione, la

radicale soppressione della potesta' legislativa concorrente,

espressione di un sistema di autonomia basato sulla cooperazione tra

il livello statale e quello regionale che consente alle regioni di

introdurre discipline di dettaglio differenziate, pur in un quadro

uniforme di norme generali in materie di particolare importanza e

rilievo anche nazionale.

Ne discende che essa, consentendo l'alterazione del modello

regionalistico italiano, viene ad essere affetta da un vizio

d'illegittimita' costituzionale radicale, non superabile nemmeno

procedendo ad una interpretazione conforme a Costituzione,

coincidente con la violazione degli articoli 117, comma 3, e 138

della Costituzione, quest'ultimo evidentemente afferente, nel caso di

specie, ad una questione di riparto di competenze.

1.7. Puo' da ultimo constatarsi come l'autonomia differenziata

prenda forma, con questa legge di attuazione dell'art. 116, terzo

comma, in modo piuttosto centralistico, in dispregio del principio di

leale collaborazione, individuabile secondo costante giurisprudenza

costituzionale, nel combinato disposto degli articoli 5 e 120 della

Costituzione. Se cio' emergera' da una serie di elementi relativi al

procedimento, che saranno di seguito sottolineati, in via

preliminare, pero', pare da evidenziare come l'intera legge censurata

sia viziata in tal senso sin dalla sua genesi.

Essa nasce, infatti, su iniziativa governativa, senza alcuna

consultazione con le regioni, neppure in sede di Conferenza, ne' un

particolare coinvolgimento delle stesse risulta essere stato

realizzato successivamente, neppure attraverso le pur ampie indagini

conoscitive, che hanno visto le audizioni della Conferenza dei

Presidenti delle Assemblee legislative e del Presidente della

Conferenza delle regioni e delle province autonome, preceduta dalla

trasmissione di un documento da parte della Conferenza stessa,

risultando diluite in una enorme quantita' di contributi senza essere

state particolarmente ascoltate (basti evidenziare, ad esempio, che

la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative aveva

suggerito la attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3

del 2011, con l'integrazione della Commissione per le questioni

regionali con i rappresentanti delle autonomie, che avrebbe

certamente potuto svolgere un utile ruolo nel corso dell'iter

parlamentare di approvazione della legge sulla base delle intese;

mentre nel documento della Conferenza delle regioni e delle province

autonome vi e', tra l'altro, da un lato, un importante riferimento

alla necessita' che Â«sia assicurata la realizzazione sull'intero

territorio nazionale, attraverso azioni coordinate, di condizioni di

effettiva uniformita' nel godimento dei diritti fondamentali da parte

di tutti i cittadiniÂ», che risulta del tutto trascurato dalla legge

impugnata - come vedremo meglio nei motivi che seguono ed in

particolare 7, 8, 9, 10 e 12 - e, d'altro lato, un riferimento alla

Â«necessita' della determinazione dei LEP da parte dello Stato,

secondo tempistiche certe e stringenti, e con il pieno coinvolgimento

delle regioni e delle province autonomeÂ», che risulta ampiamente

smentito sia in relazione alla determinazione in se' - e soprattutto

alla garanzia degli stessi - sia in relazione al coinvolgimento delle

autonomie).

Pare, quindi, questo un primo elemento che indica la violazione

del principio di leale collaborazione, espresso, secondo costante

giurisprudenza, dal combinato disposto degli articoli 5 e 120 della

Costituzione, da cui deriva indirettamente una lesione delle

competenze regionali.

2. Illegittimita' costituzionale dell'art. 2, quinto e ottavo comma,

per violazione dell'art. 116 terzo comma, nonche' dell'art. 5 e degli

articoli 70 e 72 della Costituzione.

2.1. La legge impugnata - come emerge in particolare all'art. 2,

quinto e ottavo comma - in contrasto con quanto stabilito all'art.

116, terzo comma, della Costituzione, relega il Parlamento ad un

ruolo marginale a tutto vantaggio del Governo, che e' il vero

protagonista dell'intero procedimento descritto all'art. 2, in un

rapporto sostanzialmente esclusivo con l'Esecutivo regionale.

Cio' risulta dal fatto che le Camere, dopo essere state

semplicemente Â«informateÂ» (comma 2) dell'avvio del negoziato (al pari

della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e

le Province autonome di Trento e Bolzano), sono chiamate, attraverso

i Â«competenti organi parlamentariÂ» all'espressione di un semplice

Â«parereÂ» (comma 4), ne' necessario (dovendo essere richiesto ma non

atteso oltre novanta giorni), ne' vincolante, in quanto - ai sensi

del quinto comma - il Presidente del Consiglio dei ministri puo'

benissimo non conformarsi allo stesso, in tal caso essendo tenuto

semplicemente a Â«riferire alle Camere con apposita relazione, nella

quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuataÂ».

La centralita' che al Parlamento e' invece riconosciuta dall'art.

116, terzo comma, della Costituzione, che lo individua come l'organo

costituzionale chiamato a valutare e deliberare gli estremi

dell'autonomia differenziata, avrebbe richiesto sin da queste fasi

iniziali il riconoscimento di ben altro ruolo, con l'espressione di

atti necessari e vincolanti (ad esempio, valorizzando la Commissione

bicamerale per le questioni regionali, magari procedendo alla sua

integrazione con i rappresentanti delle autonomie, come consente di

fare l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, come era

stato anche suggerito dalla Conferenza dei Presidenti della Assemblee

legislative), anche in vista dell'approvazione con legge, che pure

avrebbe richiesto di seguire un procedimento di piena valorizzazione

della funzione legislativa delle Camere che non trova corrispondenza

nell'art. 2, ottavo comma.

2.2. Infatti, l'art. 2, ottavo comma, della legge impugnata,

prevede 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, scritta non senza ambiguita', fa riferimento alla

(sola) Â«deliberazioneÂ», termine con il quale si indica la decisione

presa, che corrisponde, quindi, all'approvazione finale, in cio'

differenziandosi dalla previsione di cui all'art. 116, terzo comma,

della Costituzione, che prevede l'approvazione (a maggioranza

assoluta, sulla base di un'intesa tra lo Stato e la regione

interessata) di una legge di iniziativa regionale (v. infra, punto

4), con il successivo sviluppo di un ordinario iter legis.

Cio' determinerebbe, quindi, il passaggio in Commissione,

richiesto dall'art. 72 della Costituzione, con le relative attivita'

(illustrazione della proposta, svolgimento della fase istruttoria,

definizione del testo base su cui presentare, discutere e votare gli

emendamenti, arrivando a un testo su cui chiedere il parere delle

commissioni Â«filtroÂ» per poi votare il mandato al relatore o i

relatori), per passare, poi, alla fase in aula, che si apre con la

discussione generale, che coinvolge l'intero Parlamento, favorendo il

confronto tra maggioranza e opposizioni e realizza - grazie alla

pubblicita' dei lavori - il coinvolgimento dell'opinione pubblica,

che assume particolare rilievo a fronte di leggi d'interesse generale

come quelle per attribuire forme e condizioni particolari di

autonomia. A conclusione della discussione generale, quindi, come

noto, possono essere votate questioni pregiudiziali o sospensive

(anch'esse assai rilevanti in casi come quello che ci occupa, ricco

di insidie dal punto di vista del rispetto della Costituzione), per

passare, quindi, all'esame degli articoli e dei relativi emendamenti

(con i relativi pareri) e al voto degli stessi e poi di ciascun

articolo e, infine, alla deliberazione, appunto, dell'intero testo.

Diversamente, l'art. 2, ottavo comma, della legge n. 86 del 2024

sembra fare riferimento soltanto ad una deliberazione complessiva (a

maggioranza assoluta) sull'intesa raggiunta dagli Esecutivi dello

Stato e della regione interessata, con una sorta di Â«ratificaÂ», che

pero' non consentirebbe al Parlamento di svolgere adeguatamente il

suo ruolo, in evidente contrasto con l'art. 116, terzo comma, che

pone piu' che una riserva di fonte, una vera e propria riserva

d'organo.

Infatti, come gia' a suo tempo evidenziato nell'Â«Appello di

trenta costituzionalisti su Regionalismo differenziato, ruolo del

Parlamento e unita' del PaeseÂ», tra cui figurano tre Presidenti

emeriti della Corte costituzionale, poi sottoscritto da molti altri

(e pubblicato sulla Rivista federalismi.it - e reperibile - alla data

di redazione del presente atto - all'indirizzo web

https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38182),

Â«i parlamentari, come rappresentanti della nazione, devono essere

chiamati a intervenire, qualora lo riterranno, anche con emendamenti

sostanziali che possono incidere sulle intese, in modo da ritrovare

un nuovo accordo, prima della definitiva votazione sulla leggeÂ».

Soltanto l'intervento del Parlamento, nell'esercizio della sua

funzione legislativa, senza alcuna limitazione, consente, in

sostanza, un'adeguata sintesi e garantisce l'unita' della Repubblica,

sancita dall'art. 5 della Costituzione, come Â«uno di quegli elementi

cosi' essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti

persino al potere di revisione costituzionaleÂ» (sentenza n. 1146 del

1988; sentenza n. 118 del 2015). Tale principio supremo, nel caso,

assicura a ciascuna regione la salvaguardia del suo ruolo, delle sue

competenze e funzioni e del loro adeguato finanziamento (v. anche

infra, punto 9), con la conseguenza che la sua violazione - come, per

i motivi suddetti quella degli articoli 70 e 72, in considerazione

della compressione dell' esercizio della funzione legislativa -

Â«ridondaÂ» in una violazione delle competenze stesse, determinando a

cascata una lesione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

Infatti, la regione ricorrente - pur nella convinzione della

centralita' delle autonomie regionali e favorevole, nei limiti di cui

si e' detto, anche a Â«forme e condizioni particolari di autonomiaÂ» in

settori nei quali le sue specificita' possano trovare cosi' migliore

risposta - ritiene necessario che tutto cio' avvenga nel rigoroso

rispetto dei principi dell'unita' nazionale, della solidarieta' tra i

territori e tra i cittadini italiani, assicurando a questi ultimi

condizioni di pari dignita' ed uguaglianza, che solo attraverso il

pieno coinvolgimento del Parlamento, che sfocia in una legge

approvata a maggioranza assoluta, secondo quanto previsto all'art.

116, terzo comma, della Costituzione, possono essere garantiti.

2.3. In sostanza, tra il modello dell'art. 116, terzo comma, e

quello della legge n. 86 del 2024 non vi e' coerenza.

Infatti, la Costituzione rimette chiaramente la definizione delle

Â«forme e condizioni particolari di autonomiaÂ» al Parlamento,

attraverso una legge, che, per l'importanza e la delicatezza della

scelta che compie, deve essere approvata a maggioranza assoluta (la

stessa prevista per la seconda deliberazione delle leggi

costituzionali, allo scopo di assicurare un solido sostegno, non

frutto di maggioranze casuali).

In virtu' della gia' richiamata riserva d'organo, a tale

approvazione non puo' che giungersi - in assenza di diverse

indicazioni - a seguito di un procedimento legislativo che non limiti

il ruolo delle Camere, chiamate alla mera espressione di pareri non

vincolanti fino alla deliberazione finale, in contraddizione, tra

l'altro, proprio con il Â«rafforzamentoÂ» della maggioranza richiesta

per l'approvazione stessa.

La previsione di un'intesa alla base della legge di approvazione

non puo' certamente avere l'effetto di determinare la compressione

dei poteri delle Camere, alle quali spetta comunque la sintesi,

proprio in funzione della suddetta garanzia dell'unita' nazionale. Le

modifiche apportate in sede parlamentare, semmai, determineranno la

necessita' di rimodulare l'intesa, con il coinvolgimento della

regione interessata prima della deliberazione finale (v. anche il

successivo motivo di ricorso).

Un'accurata definizione di questi passaggi - in effettiva

attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione - poteva

certamente essere utilmente realizzata dalla legge n. 86 del 2024,

che, invece, si e' allontanata dal modello disegnato dalla

Costituzione fino a entrarvi in contrasto.

In questo senso, la legge n. 86 del 2024 sostituisce alla

centralita' della legge, quella dell'intesa, che si realizza tra i

due Esecutivi, quello statale e quello regionale. Tutti gli altri

soggetti coinvolti, compreso il Parlamento, essendo chiamati ad

esprimere semplici Â«pareriÂ», dai quali ci si puo' distaccare.

Infatti, l'art. 2, quinto comma, della legge, stabilisce che il

Presidente del Consiglio puo' non conformarsi ai pareri espressi

dagli organi parlamentari ai sensi del quarto comma, fornendo

semplicemente Â«adeguata motivazione della scelta effettuataÂ».

Quindi, il Parlamento non ha alcuna reale capacita' di incidere

fino alla Â«deliberazioneÂ» finale, che risulta costruita come un

Â«prendere o lasciareÂ», che impedisce l'effettivo esercizio della

funzione parlamentare di sintesi nell'interesse dell'unita' nazionale

(potendosi solo arrivare ad utilizzare l'Â«arma finaleÂ» della

bocciatura completa).

In sostanza, la legge qui censurata, ed in particolare l'art. 2,

quinto e ottavo comma (in realta' anticipati dal quarto che fa

riferimento soltanto ad un parere dei competenti organi

parlamentari), determinano una marginalizzazione del ruolo delle

Camere e della stessa legge, che si limita a fungere da involucro

dell'intesa.

In effetti, la previsione di una mera Â«deliberazione, ai sensi

dell'art. 116, terzo comma, della CostituzioneÂ», fa riferimento ad

una approvazione - o no - con un unico voto (a maggioranza assoluta)

del testo dell'intesa. Cio' ha suggerito, in alcune ricostruzioni, un

parallelo con le intese di cui all'art. 8 della Costituzione,

sottolineandone, pero', le profonde differenze. Infatti, come ha

precisato N. Colaianni, Autonomia differenziata: ovvero privilegiata,

in Questione giustizia, 20 marzo 2024, Â«quelle intese non privano ne'

menomano poteri dello Stato, come invece quelle con le regioni, ma

sono finalizzate a rendere effettiva la liberta' di religione e di

culto dei cittadini aventi parte nelle confessioni stipulanti e ad

estendere loro, in aderenza al principio dell'uguale liberta' di

tutte le confessioni religiose ex art. 8, primo comma, norme

favoritive (efficacia civile del matrimonio religioso, otto per mille

ecc.) riconosciute alle altre confessioni e, in particolare, alla

chiesa cattolicaÂ». Diversamente, le intese che ci occupano

coinvolgono i rapporti tra enti costitutivi della Repubblica e, di

conseguenza, l'articolazione delle competenze all'interno del

relativo ordinamento.

Ugualmente del tutto improprio sarebbe un parallelo con la

ratifica dei trattati internazionali. In questo caso, infatti, sono

coinvolti rapporti con altri ordinamenti sovrani, per cui fare

riferimento a questa ipotesi finirebbe per evidenziare proprio

l'effetto disgregativo che la legge puo' produrre, giungendo a

sottintendere, in sostanza, un rapporto tra ordinamenti sovrani, del

tutto estraneo a quello tra lo Stato e le regioni, le quali, in

quanto espressione di autonomia, sono prive di sovranita', come ben

evidenziato dalla stessa Corte costituzionale (v. sentenza n. 365 del

2007), la quale ha anche sottolineato come non possa esservi

omogeneita' di posizione tra Stato, regioni ed enti territoriali

(sentenza n. 274 del 2003).

2.4. In conclusione, quindi, le disposizioni censurate (art. 2,

quinto e ottavo comma, della legge n. 86 del 2024) privano di

qualsiasi effettiva rilevanza il ruolo del Parlamento, ridotto a mero

soggetto ratificatore di scelte gia' materialmente assunte in altra

sede. Cio' appare in palese contrasto con quanto disposto dall'art.

116, terzo comma, della Costituzione, disposizione che, si ribadisce,

non puo' formare oggetto di una lettura atomistica ma deve essere

interpretata alla luce dell'intero testo costituzionale.

Il Parlamento costituisce, in definitiva, l'unico soggetto

costituzionalmente autorizzato a individuare un punto di raccordo tra

le istanze unitarie di cui e' portatore lo Stato e quelle particolari

di cui sono portatrici le singole regioni e cio' e' del resto

confermato dallo stesso art. 116, terzo comma, della Costituzione, il

quale, infatti, sancisce una riserva d'organo e impone la maggioranza

assoluta per l'approvazione della legge atipica ivi contemplata. Tale

previsione appare del tutto illogica e insensata se posta a confronto

con la privazione di qualsiasi incidenza effettiva delle Camere nel

processo di negoziazione ed elaborazione degli schemi d'intesa.

E' il Parlamento, e non l'Esecutivo, l'organo investito della

rappresentanza nazionale (cfr., ex multis, Corte costituzionale, 25

giugno 2015, n. 118) e spetta quindi ad esso esprimere, sia

formalmente sia materialmente, la decisione di attribuire ulteriori

forme e condizioni particolari di autonomia, rafforzando la potesta'

legislativa regionale, ma stando ben attento ad evitare che essa si

risolva nella frammentazione dell'ordinamento e nella dissoluzione

dell'unita' nazionale.

Le disposizioni impugnate devono quindi ritenersi

costituzionalmente illegittime per violazione non solo dell'art. 116,

terzo comma, proponendo un diverso percorso per giungere

all'autonomia differenziata, ma anche degli articoli 5, 70 e 72 della

Costituzione.

Infatti, la suddetta violazione puo' mettere in crisi l'unita'

nazionale (art. 5), potenziando irragionevolmente le competenze di

alcune regioni e ledendo quindi le competenze di altre, tra le quali

l'odierna ricorrente, cio' finendo, quindi, per riverberarsi

sull'assetto definito dall'art. 117 della Costituzione ed

eventualmente anche sugli articoli 118 e 119.

Analogamente, la limitazione dei poteri delle Camere

nell'esercizio della loro funzione legislativa, in contrasto con gli

articoli 70 e 72, esclude il Parlamento dalla possibilita' di

garantire l'unita' nazionale anche attraverso un'adeguata

attribuzione delle competenze, che si riverbera in una lesione di

quelle regionali ed in particolare dell'odierna ricorrente.

3. Illegittimita' costituzionale dell'art. 2, ottavo comma, per

violazione dell'art. 116, terzo comma, nonche' degli articoli 5 e 120

della Costituzione.

3.1. L'art. 2, ottavo comma, della legge impugnata presenta un

ulteriore limite, censurabile rispetto all'art. 116, terzo comma, non

prevedendo alcun coinvolgimento della regione nella fase

parlamentare.

Cio' e', in qualche modo, conseguenza dell'impostazione della

legge n. 86 del 2024 ed in particolare dell'art. 2, come piu'

specificamente risulta dall'ottavo comma - gia' oggetto di censura

anche nei termini di cui motivo precedente - secondo cui tutto si

svolge sostanzialmente nel negoziato tra i due Esecutivi, statale e

regionale, con il Parlamento ridotto a organo di Â«ratificaÂ», mentre,

nell'impostazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione

l'interlocuzione dovrebbe essere (anche e/o soprattutto) con il

Parlamento, al quale - come dicevamo - e' poi affidata la sintesi, al

fine di garantire adeguatamente l'unita' nazionale.

In assenza di qualunque coinvolgimento della regione, quindi,

quest'ultima - ancorche' in casi plausibilmente estremi - potrebbe

perfino assistere ad una mancata approvazione della legge alla cui

base c'e' l'intesa, proprio perche' questa non e' radicalmente

condivisa dalle Camere (che a questa soluzione estrema potrebbero,

tra l'altro, essere spinte dalla logica del Â«prendere o lasciareÂ»).

Tuttavia, la regione in questo caso non potrebbe fare piu' niente,

non essendo in alcun modo coinvolta e non potendo, in particolare,

rivedere, pure volendo, le proprie richieste in modo tale da

consentirne l'approvazione.

In effetti, se e' vero che l'art. 2 della legge n. 86 del 2024

cerca di evitare che il Parlamento bocci la legge in sede di

approvazione, Â«consentendogliÂ» (al quarto comma) l'espressione di

Â«atti d'indirizzoÂ», attraverso i Â«competenti organi parlamentariÂ»,

cio' non puo' comunque essere assicurato, anche considerato che il

Governo si puo' discostare da tali atti di indirizzo, che questi

ultimi potrebbero comunque essere stati formulati da organi diversi

dall'assemblea e che, in ogni caso, le Camere potrebbero avere mutato

orientamento.

Da tutto cio' deriva, quindi, una violazione sia dell'art. 116,

terzo comma, della Costituzione, sia del principio di leale

collaborazione tra lo Stato e le regioni (art. 5 e 120 della

Costituzione), in virtu' del quale la regione interessata dovrebbe

poter adattare la propria intesa in modo da consentirne

l'approvazione. E' chiaro che queste violazioni finiscono per ledere

le competenze della regione la cui intesa non sia valutata

favorevolmente dalle Camere e che quindi se ne troverebbe privata.

3.2. Rimane da constatare che la presente violazione, che si

concretizza nel mancato coinvolgimento della regione nella fase

parlamentare, rimarrebbe tale anche nell'ipotesi in cui si ritenesse

- diversamente da quanto si ritiene di poter fare secondo il tenore

letterale del testo, come sopra argomentato (punto 2) - che il

Parlamento, nell'esercizio dei suoi poteri legislativi, possa

intervenire a modificare l'intesa.

Se, infatti, secondo quanto sopra argomentato, cio'

corrisponderebbe al ruolo del Parlamento come sede della

rappresentanza nazionale, a fronte della possibilita' per lo stesso

di apportare modifiche, non potrebbero che essere previste forme di

coinvolgimento della regione, che dovrebbe comunque essere chiamata

ad esprimersi sulle modifiche dell'intesa, con la possibilita' di

chiedere ulteriori aggiustamenti o comunque di pronunciarsi sulle

modifiche, eventualmente potendo giungere anche a manifestare la

perdita del proprio interesse per le ulteriori forme e condizioni

particolari di autonomia come configurate a seguito dell'intervento

parlamentare.

Se, quindi, la presente censura e' certamente legata alla

precedente, essa manterrebbe, in realta', validita' anche ove la

precedente non venisse accolta, ritenendo che l'art. 2, ottavo comma,

fosse interpretabile - come certamente non risulta - nel senso di

consentire comunque al Parlamento un pieno esercizio del potere

legislativo, non limitato alla mera ratifica - o no - dell'intesa.

4. Illegittimita' costituzionale dell'art. 2, primo e sesto comma,

per violazione dell'art. 116, terzo comma, e 121, secondo comma,

ultimo periodo, della Costituzione.

4.1. L'iniziativa di cui all'art. 116, terzo comma, della

Costituzione, in quanto riferita ad una legge dello Stato e' da

intendersi come iniziativa legislativa in senso proprio, ovvero

quella prevista all'art. 121, secondo comma, ultimo periodo, della

Costituzione, che attribuisce a ciascun Consiglio regionale

l'iniziativa legislativa.

In effetti, la stessa Corte costituzionale, quando ha ricostruito

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

(decisioni nn. 118 e 202 del 2015) ha fatto riferimento a

Â«l'approvazione di una legge dello Stato, su iniziativa della regione

interessataÂ».

Diversamente - ed in contrasto con l'art. 116, terzo comma, della

Costituzione - l'art. 2, primo comma, della legge n. 86 del 2014 non

individua l'iniziativa della Regione propriamente come iniziativa

legislativa, questa essendo poi rimessa, invece, al Governo dal sesto

comma dello stesso articolo, mentre quella regionale e'

essenzialmente relegata alla sola iniziativa politica.

4.2. Tale patente violazione discende dalla presente legge, non

potendosi riferire alla legge di stabilita' per il 2014, con la quale

il Parlamento aveva approvato alcune disposizioni di attuazione

dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, relative alla fase

iniziale del procedimento per il riconoscimento di forme di maggiore

autonomia alle regioni a statuto ordinario.

In particolare, la legge ha previsto un termine di sessanta

giorni entro il quale il Governo e' tenuto ad attivarsi sulle

iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei

ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa

(art. 1, comma 571, della legge n. 147 del 2013). Il termine decorre

dalla data del ricevimento delle iniziative e l'obbligo di

attivazione si traduce nel dare seguito all'impulso conseguente

all'iniziativa regionale finalizzata all'intesa. Quindi, tali

disposizioni si collocano Â«a monteÂ» del procedimento delineato

dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, ferma restando, a tal

fine, la fonte ivi prevista, costituita da una legge rinforzata, il

cui contenuto e' determinato in base ad un'intesa tra regione e Stato

e al parere degli enti locali interessati, approvata a maggioranza

assoluta dalle Camere.

Diversamente, il secondo e il sesto comma dell'art. 2 della legge

n. 86 del 2024 contraddicono apertamente l'art. 116, terzo comma,

della Costituzione, che - come dicevamo, confortati anche da

specifica giurisprudenza di questa Corte - prevede una legge di

iniziativa del Consiglio regionale interessato.

5. Illegittimita' costituzionale dell'art. 3, primo comma, per

violazione degli articoli 76, 116, terzo comma, e 119, primo, secondo

e quarto comma, della Costituzione.

5.1. Nel processo di attuazione dell'autonomia differenziata, la

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e'

essenziale, perche' il trasferimento delle funzioni, con le risorse

umane, strumentali e finanziarie puo' essere effettuato solo dopo la

determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni

standard, seppure nelle (sole) materie indicate all'art. 3, terzo

comma (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; j) 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).

Quest'opera di individuazione dei LEP e' rimessa, dall'art. 3,

primo comma, della legge impugnata, a uno o piu' decreti legislativi,

che il Governo e' chiamato a adottare, entro ventiquattro mesi dalla

data di entrata in vigore della legge, sulla base dei principi e

criteri direttivi della delega con un rinvio all'art. 1, commi da 791

a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022 n. 197.

5.2. In proposito, tuttavia, deve rilevarsi che i commi da 791 a

801-bis dell'art. 1 della citata legge hanno un contenuto

essenzialmente organizzativo e procedurale, delineando, in

particolare, la procedura per l'emanazione del decreto del Presidente

del Consiglio dei ministri di determinazione dei LEP, presentati da

una Â«Cabina di regiaÂ» all'uopo istituita presso la Presidenza del

Consiglio dei ministri, oppure, nel caso in cui la Â«Cabina di regiaÂ»

non riesca a concludere la sua attivita' nei tempi stabiliti, da un

Commissario appositamente nominato. Alla Â«Cabina di regiaÂ» sono

altresi' assegnati una serie di compiti per giungere alla

determinazione dei LEP stessi.

Dunque, e' evidente che le richiamate disposizioni non contengono

principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega

legislativa, che finisce, in sostanza, per essere Â«in biancoÂ», in

patente violazione dell'art. 76 della Costituzione, al cui rigoroso

rispetto questa Eccellentissima Corte ha fatto riferimento sin da una

delle sue prime sentenze (n. 3 del 1957) fino ad oggi (v., ad

esempio, sentenza n. 166 del 2023, attraverso numerose altre, tra

cui, le nn. 158 del 1985 e 87 del 1989).

Tali criticita' erano state segnalate dal Comitato per la

legislazione della Camera dei deputati, nel parere reso sul disegno

di legge che ha poi portato alla legge in esame, nella seduta del 23

aprile 2024. Esso merita di essere riportato, avendo evidenziato con

completezza le suddette criticita'. Infatti, nel parere si legge che,

nel caso, Â«sembra venire in rilievo, quindi, una delega per

relationem, in cui la norma di legge che delega il Governo

all'esercizio della funzione legislativa rimanda ad un altro atto

normativo primario per la determinazione dei principi e criteri

direttivi; in proposito si rileva che i commi da 791 a 801-bis

dell'art. 1 della legge di bilancio 2023 hanno un contenuto

prevalentemente organizzativo e procedurale, in quanto delineano la

procedura per l'emanazione di una fonte secondaria - i D.P.C.M. -

presentati da una Cabina di regia a tale scopo istituita presso la

Presidenza del Consiglio dei ministri, oppure, nel caso in cui la

Cabina di regia non riesca a concludere la sua attivita' nei tempi

stabiliti, da un Commissario appositamente nominato; al tempo stesso,

nell'ambito di questa procedura si prevede, al comma 793, che la

Cabina di regia effettui, con il supporto delle amministrazioni

competenti per materia, con riferimento alle materie di cui all'art.

116, terzo comma, della Costituzione una ricognizione della normativa

statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle regioni a

statuto ordinario nonche' una ricognizione della spesa storica a

carattere permanente dell'ultimo triennio; individui le materie o gli

ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, sulla base delle

ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni

standard e determini i medesimi LEP nell'ambito degli stanziamenti di

bilancio a legislazione vigente e sulla base delle ipotesi tecniche

formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard ed

elaborate con l'ausilio della societa' SOSE Spa in collaborazione con

l'ISTAT e con il Centro interregionale di studi e documentazione

(CINSEDO); in proposito si ricorda che la Corte costituzionale, con

la sentenza n. 158 del 1985, ha chiarito che Â«le direttive, i

principi ed i criteri servono, da un verso, a circoscrivere il campo

della delega, si' da evitare che essa venga esercitata in modo

divergente dalle finalita' che l'hanno determinata, ma, dall'altro,

devono consentire al potere delegato la possibilita' di valutare le

particolari situazioni giuridiche da regolamentare. In particolare,

la norma di delega non deve contenere enunciazioni troppo generiche o

troppo generali, riferibili indistintamente ad ambiti vastissimi

della normazione oppure enunciazioni di finalita', inidonee o

insufficienti ad indirizzare l'attivita' normativa del legislatore

delegatoÂ»; la piu' recente sentenza n. 166 del 2023 ha poi rilevato

che Â«la legge delegaÂ» e' dunque fondamento e limite del potere

legislativo delegato; essa, se, da una parte, non deve contenere

enunciazioni troppo generali o comunque non idonee ad indirizzarne

l'attivita', dall'altra, puo' essere abbastanza ampia da preservare

un margine di discrezionalita', e un corrispondente spazio entro il

quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attivita' di

Â«riempimentoÂ» normativo, la quale e' pur sempre esercizio delegato di

una funzione Â«legislativaÂ» essendo il legislatore delegato chiamato

Â«a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di

delegaÂ»; al tempo stesso, in linea generale la Corte ammette che i

principi e criteri direttivi possano essere ricavati per implicito

(sentenza n. 48 del 1986) o essere enucleati, per relationem ad altri

atti normativi purche' sufficientemente specifici (sentenze nn. 156

del 1987 e 87 del 1989)Â».

Pertanto, la norma di delega contiene enunciazioni eterogenee,

generiche e del tutto inidonee ad indirizzare l'attivita' normativa

del legislatore delegato, ponendosi cosi' in contrasto con l'art. 76

della Costituzione, anche alla luce della giurisprudenza

costituzionale in merito.

5.3. Orbene, se consideriamo che la determinazione e la garanzia

dei LEP hanno lo scopo di assicurare un corretto trasferimento delle

funzioni, di interesse sia per la regione nei confronti della quale

questo e' disposto sia delle altre che comunque ne subiscono

conseguenze, e' evidente che l'erronea configurazione della delega,

in assenza, in particolare, di principi e criteri direttivi a tutela

delle autonomie regionali, con possibile compressione delle

specifiche attribuzioni (anche) della Toscana ridonderebbe in una

lesione delle sue competenze come individuate agli art. 117, 118 e

119 della Costituzione, al cui contrasto e' funzionale il presente

giudizio.

A cio' di aggiunga che l'erronea determinazione dei LEP che

discende dalla norma impugnata determina anche una violazione

dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, perche' non consente

una corretta attribuzione di forme e condizioni particolari di

autonomia e dell'art. 119, primo, secondo e quarto comma della

Costituzione, non consentendo un adeguato e armonico finanziamento

delle funzioni trasferite.

Infatti, la fissazione dei LEP che concernono diritti civili e

sociali, posti a garanzia dell'uguaglianza di tutti i cittadini,

rappresenta necessariamente il presupposto dell'operazione di

trasferimento delle funzioni dallo Stato alle autonomie territoriali:

la determinazione dei LEP, quindi, incide sull'estensione e sui

limiti delle funzioni attribuibili alle regioni.

Questo trova ulteriore conferma nel fatto che, con la

determinazione dei LEP, devono essere stabiliti anche i costi ed i

fabbisogni standard, necessari per precisare l'entita' del

finanziamento delle funzioni trasferite, con la conseguenza che tale

determinazione ha un riflesso decisivo sulle entrate riconosciute

alle regioni per l'esercizio dell'autonomia differenziata.

6. Illegittimita' costituzionale dell'art. 3, secondo e settimo

comma, per violazione del principio di leale collaborazione di cui

agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

6.1. Il secondo comma dell'art. 3 della legge impugnata prevede

che i decreti legislativi di cui al primo comma (per l'individuazione

dei LEP) siano adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei

ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di

concerto con i Ministri competenti e previa acquisizione del parere

della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo

28 agosto 1997, n. 281, che era stata precedentemente - ai sensi

dell'art. 2, quarto comma - chiamata ad esprimere un parere, ne'

obbligatorio, ne' vincolante, sullo schema di intesa preliminare

negoziato tra lo Stato e la regione.

Gli schemi di ciascun decreto legislativo di determinazione dei

LEP sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei

pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia

e per i profili finanziari, che si pronunciano entro il termine di

quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il

decreto legislativo puo' essere comunque adottato.

Considerata la particolare rilevanza che, nell'ambito

dell'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia,

assume la definizione dei LEP, alla quale i decreti legislativi

devono procedere, nonche' l'incidenza di tale definizione sulla

puntuale delimitazione delle competenze oggetto dell'autonomia

differenziata, e' certo che il procedimento di approvazione di tali

decreti legislativi avrebbe dovuto prevedere l'intesa con la

Conferenza unificata, secondo quanto era stato in precedenza

previsto, sempre per la determinazione dei LEP (ancorche' con decreto

del Presidente del Consiglio dei ministri), dall'art. 1, comma 796,

della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per il 2023).

Quest'ultimo, in particolare, dispone, infatti, che ciascun

decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono

determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e

fabbisogni standard, nelle materie di cui all'art. 116, terzo comma,

della Costituzione, sia adottato su proposta del Ministro per gli

affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro

dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei

ministri e che sullo schema di decreto sia Â«acquisita l'intesa della

Conferenza unificata ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 28

agosto 1997, n. 281Â».

Nella norma impugnata, invece, l'intesa e' stata degradata ad un

mero parere, depotenziando il ruolo della Conferenza, in contrasto

con il principio di leale collaborazione, anche per come risultante

dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale - con

sentenza n. 251 del 2016 - ha rilevato che Â«la' dove il legislatore

delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze

statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessita'

del ricorso all'intesa. 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».

L'intesa e' quindi necessaria in tutti quei casi in cui vi sia un

concorso di competenze inestricabilmente connesse tra Stato e

regioni, giacche' essa, a differenza del parere, e' la sola ad essere

Â«contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di

genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimentoÂ» (Corte

costituzionale, 13 dicembre 2017, n. 261).

Tale intreccio, con la sentenza poc'anzi ricordata, e' stato

ritenuto (in modo condivisibile) sussistente a proposito di un

intervento legislativo di riordino della legislazione amministrativa,

ma a maggior ragione ricorre nel caso in esame, relativo

all'attribuzione di un'autonomia differenziata, che concernera'

materie normalmente di competenza esclusiva statale o di competenza

concorrente tra lo Stato e le regioni.

Percio' l'intervento del legislatore statale deve muoversi nel

rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile anche

in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle

autonomie (ex plurimis, sentenze nn. 1 e 26 del 2016, n. 140 del

2015, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, nn. 50 e 168 del 2008).

A tal riguardo, Codesta Eccellentissima Corte ha gia' chiarito

come la chiamata in sussidiarieta' puo' Â«superare il vaglio di

legittimita' costituzionale solo in presenza di una disciplina che

prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attivita'

concertative e di coordinamento orizzontale, ovverossia le intese,

che devono essere condotte in base al principio di lealta'Â» (sentenza

n. 303 del 2003).

L'attribuzione alle regioni di ulteriori competenze, disposta ai

sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, rappresenta, in

questo senso, una vera e propria ipotesi di chiamata in

sussidiarieta' Â«rovesciataÂ», pur se non relativa a (sole) competenze

di natura amministrativa, poiche', per le ragioni gia' ampiamente

esposte, essa, non puo' intervenire all'esito di una mera espressione

della volonta' politica di acquisire le competenze che si

preferiscono, ma presuppone l'esistenza di rilevanti specificita' del

contesto territoriale, economico e sociale della regione, tali da

giustificare l'ampliamento delle competenze.

In questo senso, l'intesa - e non certamente il parere -

costituisce il modulo procedurale nell'ambito del quale devono essere

valutati e ponderati gli elementi che possono eventualmente

determinare l'attribuzione della competenza legislativa alla regione.

Per tali motivi il secondo comma dell'art. 3 in esame appare

incostituzionale, nella parte in cui prevede il parere, anziche'

l'intesa, della Conferenza unificata, per violazione del combinato

disposto degli articoli 5 e 120 della Costituzione, prescrivendo, per

l'adozione dei decreti legislativi delegati di determinazione dei

LEP, una forma di raccordo con le regioni - il parere in Conferenza

unificata - da ritenersi lesiva del principio di leale collaborazione

in quanto non idonea a realizzare un confronto autentico con le

autonomie regionali, necessario a contemperare la compressione delle

loro competenze. Solo l'intesa da raggiungere in sede di Conferenza

unificata, contraddistinta da una procedura che consente lo

svolgimento di effettive trattative, garantisce un reale

coinvolgimento delle autonomie regionali e, quindi, la leale

collaborazione.

6.2. Per gli stessi motivi e negli stessi limiti sopra indicati,

risulta incostituzionale anche l'art. 3, settimo comma, della legge

impugnata, che disciplina il procedimento di aggiornamento dei LEP:

anche in tal caso si prevede, infatti, che i decreti del Presidente

del Consiglio, che adottano tali aggiornamenti, siano assunti

(soltanto) previo parere della Conferenza unificata, per giunta

prevedendo che il parere debba essere espresso nel ristretto termine

di soli venti giorni, decorsi i quali gli stessi decreti sono

trasmessi alle Camere senza che via sia piu' possibilita' di

espressione da parte della Conferenza.

In disparte i vizi attinenti alla fonte utilizzata per

l'aggiornamento (su cui si rinvia al successivo motivo di ricorso),

anche in questo caso e' violato il combinato disposto degli articoli

5 e 120 della Costituzione, perche' la norma prescrive, per

l'adozione dei decreti legislativi delegati per l'aggiornamento dei

LEP, una forma di raccordo con le regioni - il parere in Conferenza

unificata, anziche' l'intesa - da ritenersi lesiva del principio di

leale collaborazione in quanto non idonea a realizzare un confronto

autentico con le autonomie regionali, necessario a contemperare la

compressione delle loro competenze.

Il Governo deve farsi carico delle esigenze unitarie della

Repubblica, che assumono certamente centralita' allorquando si vanno

a individuare i LEP, che determinano conseguenze anche sulle regioni

diverse da quella con cui si sta portando avanti l'intesa, e che

pertanto debbono essere adeguatamente coinvolte.

6.3. In sostanza, tutto il procedimento previsto viola un disegno

complessivo, organico e unitario, di ripartizione delle competenze

tra lo Stato e le regioni, ponendosi cosi' in contrasto con l'art. 5

della Costituzione, anche nel combinato disposto con l'art. 120 della

stessa, essendo evidente come tutto cio' incida negativamente sulle

competenze regionali, il cui esercizio, vuoi negli ambiti in cui si

e' scelto di chiedere forme e condizioni particolari di autonomia,

vuoi in quelle in cui e' mantenuta la forma Â«ordinariaÂ» di autonomia,

dipende proprio dalla determinazione dei LEP, che potrebbe cambiare

anche significativamente a seguito di un pieno apporto delle regioni

attraverso l'intesa.

7. Illegittimita' costituzionale degli articoli 3, settimo comma, e

2, primo comma, della legge n. 86 del 2024, per violazione dell'art.

117, secondo comma, lettera m) della Costituzione e del principio di

legalita' (articoli 23, 97 e 113 della Costituzione).

7.1. Come abbiamo visto poc'anzi, l'art. 3, settimo comma, della

legge impugnata prevede che i LEP, individuati con decreto

legislativo ai sensi del precedente primo comma, Â«possono essere

aggiornati periodicamente [...] con decreti del Presidente del

Consiglio dei ministriÂ».

Pertanto, dopo che - superando quanto stabilito dalla legge n.

197 del 2022 - il primo comma ha previsto la (prima) determinazione

con fonte primaria (decreto legislativo), il successivo aggiornamento

e' stato nuovamente rimesso ai DPCM. Cio', ad avviso della

ricorrente, in violazione del principio di riserva di legge stabilito

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

del quale la Â«determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su

tutto il territorio nazionaleÂ» deve avvenire con legge dello Stato.

Si tratta di una scelta ben coerente con il complessivo impianto

costituzionale. Infatti, riservando la determinazione dei livelli

essenziali delle prestazioni ad una fonte di rango legislativo, si

richiede il passaggio attraverso il Parlamento (almeno in modo

parziale come avviene quando si fa ricorso ai decreti legislativi),

quale sede della rappresentanza della nazione e si evita di rimettere

tale compito al Governo, il cui operato - come noto - non e'

assistito da altrettante garanzie di pluralismo, trasparenza e

capacita' di sintesi nel rispetto dell'unita' nazionale.

Infatti, come ha messo bene in luce il professor Viesti, nella

propria audizione informale di fronte alla Commissione Affari

costituzionali della Camera dei deputati, Â«la definizione dei LEP

implica essenziali mediazioni politiche fra gli interessi dei diversi

territori: puo' essere infatti interesse delle comunita' piu' ricche

del paese, e delle loro espressioni politiche, tenere i LEP al

livello piu' basso possibile, in modo da non impegnare risorse

pubbliche nei territori dove essi non sono raggiunti. L'interesse

delle comunita' meno ricche e' opposto. Le condizioni per un

confronto politico e una mediazione alta di questi contrapposti

interessi non si possono ritrovare che in ParlamentoÂ».

In effetti, la Corte costituzionale, sin dai primi interventi sul

Titolo V della parte seconda della Costituzione, ha avuto modo di

precisare che quella di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m),

e' Â«una competenza del legislatore idonea a investire tutte le

materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre

le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio

nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto

essenziale dei diritti, senza che la legislazione regionale possa

limitarle o condizionarleÂ» (sentenza n. 282 del 2002).

Anche piu' recentemente la medesima Corte costituzionale, con

sentenza n. 91 del 2020, ha precisato che che Â«la determinazione dei

livelli essenziali delle prestazioni, attraverso l'esercizio della

competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma,

lettera m), della Costituzione, non comporta la regolazione

dell'intera disciplina delle materie cui essa possa di fatto

accedere, e dunque non esclude, come piu' volte sottolineato da

questa Corte anche successivamente alla modifica del Titolo V della

Costituzione, che le regioni e gli enti locali possano garantire,

nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela.

[...] Se, difatti, l'azione trasversale della normativa statale

individua, ai sensi del parametro evocato, la prestazione essenziale

da assicurare su tutto il territorio dello Stato, oltre tale limite

si riespande la generale competenza della regione sulla materia,

residuale, oggetto di disciplina (sentenza n. 222 del 2013)Â».

Come si vede, quindi, anche in base alla giurisprudenza

costituzionale, in alcun modo si potrebbe ritenere che la

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni possa

avvenire con una fonte secondaria e tantomeno con i DPCM, atti di un

organo monocratico (ancorche' adottato su proposta dei ministri

competenti e comunque di concerto con il Ministro per gli affari

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

finanze), sottoposti a ridotti controlli, se consideriamo che

permangono ambiguita' circa la necessita' del parere del Consiglio di

Stato, e che non vi e' la sottoposizione al Presidente della

Repubblica che si realizza, invece, con i regolamenti che sono dallo

stesso emanati.

E' chiaro, quindi, che la disposizione impugnata viola il

principio di legalita', rectius della riserva di legge (ancorche'

relativa a quanto sembra emergere dalla sentenza della Corte

costituzionale n. 91 del 2020).

7.2. La violazione della riserva di legge e' tanto piu' grave in

considerazione del fatto che alla determinazione dei LEP, che la

Corte richiede esservi per tutte le materie (sentenza n. 282 del

2002), e' totalmente assente - in base alla legge - per alcune

materie trasferibili, che, quindi, potrebbero passare alla regione

anche in assenza della suddetta determinazione.

Infatti, l'impugnato art. 2, primo comma, gia' oggetto del

presente ricorso anche sotto altri profili, distingue tra le materie

e gli ambiti di materie Â«riferibili ai livelli essenziali delle

prestazioni di cui all'art. 3Â» (poi elencate all'art. 3, terzo comma)

e le altre materie, come in realta' gia' anticipato dall'art. 1,

secondo comma.

Per le materie e gli ambiti di materie Â«riferibili ai livelli

essenziali delle prestazioniÂ», come abbiamo detto, e' richiesta la

previa individuazione dei LEP, che, ai sensi dell'art. 3, primo

comma, della legge n. 86 del 2024, deve avvenire con uno o piu'

decreti legislativi, nel rispetto, quindi, del principio della

riserva di legge di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m),

ancorche' in violazione dell'art. 76 della Costituzione (v. supra,

punto 5), almeno nel momento della prima individuazione, con

violazione della medesima riserva di legge, invece, in sede di

aggiornamento (v. poco sopra, punto 7.1.). Viceversa, per le materie

non ritenute Â«riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di

cui all'art. 3Â», la violazione della riserva di legge di cui all'art.

117, secondo comma, lettera m) della Costituzione avviene

immediatamente, non essendovi in alcun modo la richiesta

individuazione dei LEP (con legge o atto avente valore di legge).

7.3. Tali violazione pregiudicano, ovviamente, la regione

ricorrente sulla base di considerazioni analoghe a quelle gia' svolte

per precedenti motivi di ricorso: soltanto il Parlamento garantisce

(come del resto presupposto dal legislatore di revisione

costituzionale con l'introduzione dell'art. 116, terzo comma, della

Costituzione) che l'attribuzione delle forme e condizioni particolari

di autonomia avvenga in modo da non pregiudicare gli interessi di

alcune regioni a discapito di altre, con un solido ancoraggio al

rispetto dell'unita' nazionale. A tali obiettivi e' volta anche la

riserva di legge che trova la propria base negli articoli 23, 97 e

113 della Costituzione e con particolare riguardo a quanto ci

concerne nello specifico nell'art. 117, secondo comma, lettera m)

della Costituzione. Con la violazione di tale complesso di norme sono

certamente lese le competenze regionali, secondo quanto sopra

esposto.

8. Illegittimita' costituzionale degli articoli 1, secondo comma e 4,

primo comma, della legge n. 86 del 2024, per violazione degli

articoli 3, anche sotto il profilo della ragionevolezza, 117, secondo

comma, lettera m), e 119 della Costituzione.

8.1. L'inquadramento del presente motivo di ricorso, volto a

censurare il trasferimento delle funzioni solo previa determinazione

del LEP senza che questi siano pero' garantiti, richiede alcune

considerazioni preliminari, utili anche per lo sviluppo dei

successivi motivi (nn. 9 e 10).

Le norme costituzionali sul c.d. Â«federalismo fiscaleÂ», cosi'

come quelle di legislazione ordinaria che si proponevano l'attuazione

del medesimo (legge n. 42 del 2009), rimangono, ad oggi, largamente

inattuate, proprio a partire dall'individuazione dei livelli

essenziali delle prestazioni nelle funzioni concernenti i diritti

civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio

nazionale e che sono centrali per tutto il meccanismo di

finanziamento.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 220 del 2021 (ma v.,

in precedenza, ad esempio, anche la sentenza n. 62 del 2020), si e'

espressa in modo assai critico al riguardo, affermando che Â«la non

fondatezza della questione peraltro non esime la Corte costituzionale

dal valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel

definire i LEP, i quali 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 dirittiÂ».

Soltanto per la spesa sanitaria e' stato individuato un

meccanismo, seppure inadeguato, in quanto, in virtu' di esso, il

complessivo fabbisogno nazionale e' definito in base alle

disponibilita' esistenti nel bilancio dello Stato e i fondi vengono

successivamente distribuiti tra le regioni in ragione della

dimensione della popolazione, in parte ponderata per l'eta', senza

considerare tutti i fabbisogni di salute. Peraltro, la legge n. 42

del 2009 prevedeva la determinazione delle differenze nelle dotazioni

infrastrutturali necessarie per erogare i servizi e la creazione di

un fondo per la loro riduzione attraverso nuovi investimenti nelle

aree con dotazioni inferiori, che non vi e' stato. Le attuali

disparita' - come sottolineato in non poche delle audizioni informali

svoltesi presso entrambe le Camere - per essere ridotte

richiederebbero l'immissione di (rilevanti) risorse ulteriori e la

definizione di meccanismi tecnici di allocazione di risorse assai

complessi e la cui implementazione richiede pertanto molto tempo.

8.2. E' in questo contesto che vede la luce la legge impugnata,

di cui, con il presente motivo, si censurano, in particolare, le

disposizioni che prevedono Â«l'attribuzione di funzioniÂ» relative a

Â«forme e condizioni particolari di autonomiaÂ» (art. 1, secondo comma)

e il trasferimento delle funzioni stesse Â«con le relative risorse

umane, strumentali e finanziarieÂ», nelle materie o ambiti di materie

riferibili ai LEP (v. punto 7.2) previa Â«determinazioneÂ» dei LEP

stessi (art. 4, primo comma).

Si tratta di una previsione in chiaro contrasto con l'art. 117,

secondo comma, lettera m), della Costituzione, in base al quale la

legge dello Stato deve determinare i LEP, che devono essere, pero',

Â«garantitiÂ» su tutto il territorio nazionale, peraltro - in base alla

richiamata giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 282 del 2002) -

in tutte le materie, diversamente da quanto avviene in base alla

legge impugnata (v. punto 7.2).

Infatti, l'art. 117, secondo comma, lettera m), anche in

combinato disposto con l'art. 119 della Costituzione, relativo al

c.d. Â«federalismo fiscaleÂ», e' volto a realizzare un regionalismo

avanzato, con elementi di virtuosa competitivita' tra le regioni,

che, tuttavia, non rompa l'unita' nazionale, sacrificando la

solidarieta' tra i territori e la piena ed effettiva uguaglianza tra

i cittadini. In tale contesto, ecco che l'art. 117, secondo comma,

lettera m) impone che i livelli essenziali delle prestazioni

concernenti i diritti civili e sociali non siano soltanto determinati

ma anche finanziati e garantiti uniformemente su tutto il territorio

nazionale.

8.3. La mancata Â«garanziaÂ», risultante dal tenore letterale del

testo delle disposizioni richiamate, e' ulteriormente confermata dal

fatto che manca qualunque riferimento ad un esame dei dati reali

relativi al godimento dei diritti civili e sociali su tutto il

territorio nazionale.

In effetti, prima di procedere all'attuazione dell'art. 116,

terzo comma, della Costituzione, si dovrebbe porre in essere una -

concreta e specifica - verifica di quale sia, allo stato, la

situazione concernente la fruizione dei diritti civili e sociali sul

territorio della Repubblica, soltanto successivamente - assicurato un

minimo applicabile a tutti, a prescindere dalla regione di residenza

- sarebbe possibile trasferire le materie, con la conseguenza che,

per alcune di esse, potrebbero esservi elementi di differenziazione

nelle diverse regioni, cio' potendo eventualmente realizzare anche

una sana competizione, che non lascia pero' nessuno al di sotto della

garanzia dei livelli essenziali di prestazione.

La centralita' di tale verifica, per arrivare a garantire

effettivamente i LEP, in realta', sembrava in parte riconosciuta

nella stessa relazione illustrativa del disegno di legge presentato

dal Governo il 23 marzo 2023, che ha poi portato all'approvazione

della legge impugnata. In essa si ricorda, infatti, che Â«per quanto

riguarda la determinazione dei LEP nelle materie che possono essere

oggetto di autonomia differenziata, la legge di bilancio per l'anno

2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi da 791 a 801) ha

istituito una Cabina di regia, composta da tutti i Ministri

competentiÂ» e che Â«questa dovra' provvedere a una ricognizione del

quadro normativo in relazione a ciascuna funzione amministrativa

statale e delle regioni a statuto ordinario, con successiva

individuazione delle materie o degli ambiti di materie riferibili ai

livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e

sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale.

La ricognizione dovra' estendersi alla spesa storica a carattere

permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato sul territorio

di ogni regione, per ciascuna propria funzione amministrativa.

Successivamente saranno determinati i livelli essenziali delle

prestazioni e dei costi e fabbisogni standard nelle materie di cui

alla citata disposizione costituzionale, sulla base delle ipotesi

tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni

standard. Al termine di tale iter, entro un anno, la Cabina di regia

predisporra' uno o piu' schemi di decreto del Presidente del

Consiglio dei ministri recanti, anche distintamente tra le 23

materie, la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni

standardÂ».

Tuttavia, la legge non contiene specifiche previsioni circa la

effettiva garanzia dei LEP.

In effetti, questo lavoro della Cabina di regia - che nella

relazione illustrativa e' indicato come parallelo all'approvazione

della legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della

Costituzione - non puo' considerarsi completato.

D'altronde, il CLEP (Comitato tecnico scientifico con funzioni

istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle

prestazioni) si e' limitato a predisporre un rapporto in cui

ricostruisce il complesso degli atti con cui oggi si provvede alla

determinazione o alla ricognizione dei livelli essenziali delle

prestazioni in alcune delle materie o ambiti di materie interessati,

con l'individuazione di alcuni problemi connessi all'attivita' di

determinazione dei LEP, senza fissare il livello minimo che deve

essere comune su tutto il territorio nazionale e stabilirne il

finanziamento, con la conseguenza che i LEP non sono garantiti.

Infatti, il Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, poco

prima della scadenza del suo mandato, il 10 ottobre 2023, ha inviato

al CLEP una lettera nella quale ha segnalato che Â«le prestazioni

qualificate come LEP effettivi nel documento del 25 settembre [...]

sono nella maggior parte dei casi formulate in termini troppo

generici, in buona parte riconducibili a mere dichiarazioni di

principio. Gli stessi criteri di misurabilita' tendono a misurare la

platea dei potenziali beneficiari delle prestazioni, ma non appaiono

collegati con il contenuto specifico di queste ultime, che rimane in

larga parte indeterminato. Sembra cosi' conseguirne

un'interpretazione (restrittiva) del mandato del CLEP colta a

limitarlo a una ricognizione sistematizzata della legislazione

vigente, senza entrare nella formulazione di possibili declinazioni

operative delle disposizioni connesse con diritti civili e socialiÂ».

A queste considerazioni, peraltro, il Governatore faceva seguire una

serie di critiche specifiche in ordine all'individuazione dei LEP in

diversi settori, sottolineando, in particolare, per alcuni di essi -

in settori centrali come quelli dell'istruzione e della tutela del

lavoro - la eccessiva genericita' o la formulazione in termini

eccessivamente astratti, mentre significative inadeguatezze venivano

riscontrate anche rispetto alla tutela della salute.

In effetti, la stessa Corte costituzionale, con sentenza n. 62

del 2020, ha evidenziato che Â«la stretta interdipendenza dei

parametri costituzionali evocati e delle norme attuative configura il

diritto alla salute come diritto sociale di primaria importanza e ne

conforma il contenuto attraverso la determinazione dei LEA, di cui il

finanziamento adeguato costituisce condizione necessaria ma non

sufficiente per assicurare prestazioni direttamente riconducibili al

fondamentale diritto alla salute. E' in questo senso che deve essere

ribadito il principio secondo cui, Â«una volta normativamente

identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere

effettivo [il diritto alla prestazione sociale di natura

fondamentale, esso] non puo' essere finanziariamente condizionato in

termini assoluti e generaliÂ» (sentenza n. 275 del 2016).

E' evidente che se un programmato, corretto e aggiornato

finanziamento costituisce condizione necessaria per il rispetto dei

citati parametri costituzionali, la piena realizzazione dei doveri di

solidarieta' e di tutela della dignita' umana deve essere assicurata

attraverso la qualita' e l'indefettibilita' del servizio,

ogniqualvolta un individuo dimorante sul territorio regionale si

trovi in condizioni di bisogno rispetto alla salute. E' in quanto

riferito alla persona che questo diritto deve essere garantito, sia

individualmente, sia nell'ambito della collettivita' di riferimento.

Infatti, il servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale e', in

alcuni casi, l'unico strumento utilizzabile per assicurare il

fondamentale diritto alla salute.

In definitiva, l'intreccio tra profili costituzionali e

organizzativi comporta che la funzione sanitaria pubblica venga

esercitata su due livelli di governo: quello statale, il quale

definisce le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale e'

tenuto a fornire ai cittadini - cioe' i livelli essenziali di

assistenza - e l'ammontare complessivo delle risorse economiche

necessarie al loro finanziamento; quello regionale, cui pertiene il

compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e

garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard

costituzionalmente conformi. La presenza di due livelli di governo

rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne

disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle

reciproche competenze. Cio' al fine di realizzare una gestione della

funzione sanitaria pubblica efficiente e capace di rispondere alle

istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio, le

quali prevedono la separazione dei costi Â«necessariÂ», inerenti alla

prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece

al principio della sostenibilita' economicaÂ».

In sostanza, come e' stato sintetizzato dal prof. Viesti nella

gia' citata audizione informale di fronte alla Commissione affari

costituzionali della Camera dei deputati, Â«definire i LEP senza

prefigurare i percorsi, le modalita' e le risorse finanziarie per il

loro raggiungimento appare un'operazione di facciata, specie

considerando la clausola di invarianza della spesa complessiva.

Fissare i LEP non determina il loro finanziamentoÂ», ne' tantomeno

assicura che essi siano Â«garantitiÂ», come la Costituzione esige che

siano.

Sul punto, sempre in sede di audizioni presso la Commissione

affari costituzionali della Camera dei deputati, e' intervenuta la

Banca d'Italia, nella cui memoria si legge che Â«la definizione dei

LEP non implica tuttavia che le prestazioni individuate come

essenziali siano adeguatamente finanziate ed effettivamente erogate

su tutto il territorio nazionale. Data la clausola di invarianza

della spesa, la convergenza a un livello uniforme di servizi puo'

avvenire solo attraverso una rimodulazione della spesa statale a

favore delle regioni in cui l'offerta di prestazioni e' inferiore ai

LEP. Se, in alternativa, si assumesse che la spesa storica sinora

sostenuta dallo Stato in ciascuna regione sia quella implicitamente

necessaria a finanziare i LEP, si determinerebbe la

Â«cristallizzazioneÂ» degli attuali divari nell'offerta di prestazioni

pubbliche sul territorioÂ».

Quindi, la legge impugnata avrebbe dovuto richiedere non solo

l'individuazione (peraltro non sulla base della spesa storica), ma

poi il finanziamento e, appunto, soprattutto, la garanzia degli

stessi nei confronti delle persone, prima che si potesse procedere al

trasferimento delle funzioni.

8.4. Sulla base di quanto appena detto, e' quindi per mero

scrupolo che possiamo precisare come la garanzia dei LEP non possa

considerarsi sussistente pur a fronte della previsione contenuta

nello stesso art. 4, primo comma, secondo periodo, per cui il

trasferimento delle funzioni puo' avvenire soltanto Â«successivamente

all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento

delle risorse finanziare volte ad assicurare i medesimi livelli

essenziali di prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi

comprese le regioni che non hanno sottoscritto le inteseÂ».

Infatti, come abbiamo detto - anche in base alla giurisprudenza

costituzionale sopra evocata - occorre che i LEP siano effettivamente

garantiti, cio' non avvenendo certamente in base alla loro mera

individuazione e, ancorche' cio' costituisca un passaggio essenziale,

neppure ove siano finanziati.

Inoltre, e' del tutto inverosimile - in una situazione nella

quale le differenze territoriali nel Paese sul piano del godimento

dei diritti (in particolare evidentemente dei diritti sociali) sono

talmente ampie - che possa essere sufficiente lo stanziamento di

fondi in un solo provvedimento legislativo perche' quel divario possa

essere superato.

Infatti, l'Ufficio parlamentare di bilancio, nella risposta alla

richiesta di approfondimenti del 20 giugno 2023, indirizzata alla

Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, ha

fatto presente (p. 8) che Â«i livelli dei servizi effettivamente

prestati sono caratterizzati da una forte eterogeneita' che riflette

non solo la differenziazione dei bisogni sul territorio, ma anche

profonde disparita' nelle dotazioni finanziarie, derivanti

soprattutto dal sovrapporsi nel corso del tempo di interventi di

finanziamento non coordinati. La determinazione dei LEP farebbe

pertanto probabilmente emergere significative discrepanze fra i

fabbisogni standard e la spesa storica che andrebbero colmate da

interventi perequativi ed eventualmente da maggiori finanziamentiÂ».

8.5. Dalle notazioni esposte emerge il contrasto dell'art. 1,

settimo comma, e dell'art. 4, primo comma, della legge n. 86 del 2024

non solo con l'art. 117, secondo comma, lettera m), della

Costituzione, che impone la garanzia su tutto il territorio nazionale

dei livelli essenziali di prestazione concernenti i diritti civili e

politici e con l'art. 119 della Costituzione, la cui piena attuazione

e' condizione necessaria per introdurre, nel sistema del regionalismo

italiano, elementi di differenziazione e competizione, ma anche con

l'art. 3 della Costituzione, sia sotto il profilo dell'uguaglianza,

creando una evidente disparita' di trattamento tra le regioni sia

sotto il profilo della ragionevolezza, perche' la Costituzione impone

che la Repubblica ponga in essere azioni concrete per garantire un

livello essenziale delle prestazioni su tutto il territorio

nazionale, soltanto dopo il raggiungimento del quale e' possibile

inserire elementi di differenziazione e competitivita' tra i

territori.

La lesione dell'art. 3 sotto i profili indicati lede

evidentemente le competenze regionali della ricorrente. Infatti, il

trasferimento di funzioni, con le relative risorse umane, strumentali

e finanziarie, prima che siano determinati i LEP finisce per

accrescere le gia' esistenti disparita' tra i diversi territori, che

possono ricadere negativamente su tutte le regioni, compresa la

ricorrente.

9. Illegittimita' costituzionale degli articoli 5, secondo comma, 8,

secondo comma e 9, primo comma, della legge n. 86 del 2024, per

violazione dell'art. 119, nonche' degli articoli 2, 3, 5 e 81 della

Costituzione.

9.1. L'art. 5, secondo comma, della legge impugnata stabilisce

che il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni che

stipulano le intese debba essere realizzato Â«attraverso

compartecipazioni al gettito di uno o piu' tributi erariali maturato

nel territorio regionaleÂ» e comunque Â«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, secondo comma, della medesima legge affida poi alla

Commissione paritetica la ricognizione Â«dell'allineamento tra i

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

tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioniÂ».

Quindi, qualora detta ricognizione evidenzi uno scostamento dovuto

alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito, 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, puo' adottare, su proposta della Commissione

paritetica, Â«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 disponibiliÂ».

L'art. 9, primo comma, pone infine una clausola di invarianza

finanziaria, disponendo che Â«dall'applicazione della presente legge e

di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a

carico della finanza pubblicaÂ».

9.2. L'art. 5, secondo comma, poco sopra richiamato delinea un

sistema di finanziamento delle funzioni trasferibili censurabile

sotto diversi aspetti, anzitutto per violazione dei principi di

solidarieta' e di eguaglianza di cui agli articoli 2 e 3 della

Costituzione.

La scelta del legislatore di vincolare il reperimento delle

risorse economico-finanziarie per l'esercizio delle funzioni

trasferibili alla sola compartecipazione al gettito dei tributi

erariali, senza la previsione di specifici correttivi, determina

infatti un'illegittima disparita' di trattamento tra regioni, in

ragione della loro maggiore o minore capacita' fiscale pro capite.

Il legislatore avrebbe invece dovuto seguire l'esempio di altri

ordinamenti, come ad esempio quello svedese, dove in particolare la

compartecipazione all'imposta sul reddito si limita all'aliquota del

primo scaglione e, quindi, ai redditi che si collocano entro il

limite del primo scaglione. E' infatti evidente che nelle regioni con

capacita' fiscale ridotta il reddito medio difficilmente si colloca

negli scaglioni piu' elevati, di talche' le entrate derivanti dalla

compartecipazione sono nettamente inferiori rispetto a quelle delle

regioni piu' Â«abbientiÂ». In un contesto come quello italiano, segnato

da profonde sperequazioni tra regioni, molte delle quali non riescono

a garantire nemmeno i livelli essenziali delle prestazioni,

l'introduzione di un meccanismo di compartecipazione Â«puroÂ», senza

correttivi, deve ritenersi incostituzionale per violazione dei

principi di solidarieta' ed eguaglianza.

Questa conclusione risulta tanto piu' evidente ove si consideri

che il criterio attualmente impiegato per quantificare il fabbisogno

di spesa relativo alle singole funzioni trasferibili e' quello della

spesa storica che, come noto, riflette e perpetua le diseguaglianze

territoriali emerse nel recente passato, posto che, nei territori con

maggiore capacita' fiscale, la spesa per le medesime funzioni e'

stata di gran lunga piu' elevata rispetto a quella realizzata nelle

regioni meno Â«abbientiÂ». Tale criterio impedisce a queste ultime di

ottenere maggiori risorse per il finanziamento delle funzioni,

attraverso il riconoscimento di una maggiore aliquota di

compartecipazione.

D'altra parte, le regioni con una ridotta capacita' fiscale, le

quali hanno comunque diritto di ottenere Â«forme e condizioni

particolari di autonomiaÂ», in assenza di canali di finanziamento

diversi e ulteriori rispetto alla compartecipazione al gettito dei

tributi erariali maturati nel territorio regionale, potrebbero non

riuscire a coprire integralmente le spese connesse alle nuove

funzioni trasferite, a differenza di altre che, al contrario,

potrebbero finanche maturare un extra-gettito (i.e. il saldo positivo

derivante dalla differenza tra le entrate derivanti dalle

compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e le uscite

necessarie ai fini dell'esercizio delle funzioni attribuite).

Tale extra-gettito, il quale puo' derivare da un'erronea

quantificazione iniziale del fabbisogno di spesa, da una variazione

al ribasso del fabbisogno di spesa ovvero da un esercizio piu'

efficiente da parte delle medesime regioni delle funzioni loro

trasferite rispetto a quello posto in essere fino ad oggi dallo

Stato, restera', senza vincoli di destinazione, nella disponibilita'

delle regioni stesse. E' questo il logico corollario

dell'implementazione di un modello di regionalismo competitivo,

quanto meno con riguardo all'ipotesi di esercizio piu' efficiente

delle funzioni da parte delle regioni, il quale, pero', allo stato,

non puo' essere trasposto de plano nell'ordinamento italiano, poiche'

in molte aree del Paese non sono garantiti nemmeno i livelli

essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

Senza un meccanismo di perequazione interregionale che

redistribuisca continuamente le risorse, il bilancio dello Stato

sarebbe chiamato a intervenire continuamente per sostenere le regioni

i cui gettiti compartecipati dovessero risultare insufficienti a

finanziare le funzioni, senza poter recuperare risorse laddove ve ne

siano in eccedenza (cfr. anche il motivo n. 10).

L'impossibilita' per lo Stato di procedere alla redistribuzione

dell'eventuale extra-gettito maturato dalle singole regioni ad

autonomia particolare, nonche' l'assenza di un efficace meccanismo

perequativo (cfr. infra, motivo di ricorso n. 10), di fatto

determinano l'illegittimita' costituzionale dell'art. 5, secondo

comma, della legge impugnata per violazione degli articoli 2 e 3

della Costituzione.

9.3. L'incostituzionalita' del riferimento al solo strumento

della compartecipazione e' ulteriormente evidenziata dalla scelta del

legislatore di escludere, invece, dalle tecniche di finanziamento

delle funzioni trasferibili la c.d. riserva di aliquota (comunque

riconducibile al concetto di compartecipazione di cui all'art. 119

della Costituzione), che avrebbe consentito altresi' un maggiore

rispetto del principio di territorialita' del tributo di cui all'art.

119 della Costituzione, espressamente richiamato - dobbiamo

ricordarlo - dall'art. 116, terzo comma.

Tanto la riserva di aliquota quanto la compartecipazione al

gettito dei tributi erariali consistono nel riconoscimento alle

regioni di quote di tributi erariali, ma mentre la prima e'

costituita da una parte dell'aliquota del tributo erariale che viene

Â«riservataÂ» alla regione e calcolata sulla base imponibile del

tributo, la seconda prevede, invece, l'attribuzione alla stessa di

una quota del gettito del tributo erariale, commisurata ad una

determinata aliquota.

La riserva di aliquota, la quale, secondo l'orientamento

assolutamente prevalente, non costituisce un tributo proprio ma e'

assimilabile alle compartecipazioni, tanto da poter essere ricondotta

al concetto di Â«compartecipazioni al gettito di tributi erariali

riferibile al loro territorioÂ» di cui all'art. 119, secondo comma,

della Costituzione, non garantisce alle regioni soltanto una quota di

gettito di un tributo erariale, ma anche la facolta' di modificare le

aliquote per quanto attiene alla componente regionale nei limiti

fissati dalla legge statale, cosi' garantendo, da un lato, una

maggiore manovrabilita' del tributo e, dall'altro lato, risorse

maggiormente Â«certeÂ» in quanto, contrariamente alle

compartecipazioni, risulta insensibile rispetto a eventuali modifiche

delle aliquote dei tributi erariali e non dipende dalla capacita'

fiscale del territorio.

In questo senso, l'aver escluso l'aliquota di riserva dai canali

di finanziamento del regionalismo differenziato rappresenta

un'ingiustificata e illegittima violazione del principio di

territorialita' del tributo.

9.4. Deve poi osservarsi, in termini piu' generali, come l'art.

5, secondo comma, della legge impugnata finisce con il delineare un

modello di federalismo fiscale manifestamente difforme da quello

disegnato dagli articoli 5 e 119 della Costituzione, il quale

risponde al generale canone della democrazia rappresentativa,

sintetizzato nella nota formula Â«no taxation without representationÂ».

La corrispondenza tra il reperimento delle risorse e il loro

impiego e', come noto, presupposto indefettibile della

responsabilita' politica degli eletti nei confronti degli elettori.

Si tratta di un principio che e' stato espresso a piu' riprese dalla

Corte costituzionale.

Sotto questo aspetto l'art. 119 della Costituzione individua

nella compartecipazione al gettito dei tributi erariali solo uno tra

i diversi canali di finanziamento ordinario delle funzioni attribuite

alle regioni, cosi' come emerge assai chiaramente soprattutto dal

quarto comma, la' dove si afferma che Â«[l]e risorse derivanti dalle

fonti di cui ai commi precedenti consentono ai comuni, alle province,

alle Citta' metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente

le funzioni pubbliche loro attribuiteÂ». Le regioni possono infatti

istituire entrate e tributi propri e rispetto ad essi vige la

responsabilita' politica dinanzi ai cittadini ai quali sono state

prelevate le risorse. Non considerare cio', come sembra fare la legge

impugnata, assegnando alle regioni soltanto quote del gettito

erariale, rompe il vincolo della responsabilita' politica.

9.5. D'altra parte, lo stesso meccanismo di monitoraggio

introdotto dall'art. 8, secondo comma, della legge impugnata comprova

ulteriormente il vantaggio strutturale delle regioni con maggiore

capacita' fiscale pro capite, determinando quindi la violazione dei

principi di solidarieta' ed eguaglianza di cui agli articoli 2 e 3

della Costituzione.

Inoltre, e soprattutto, tale disposizione, vincolando la

variazione delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese

alle Â«risorse disponibiliÂ», viola specificamente l'art. 119, quarto

comma della Costituzione, poiche', di fatto, si sostanzia in una

potenziale violazione del principio di corrispondenza tra risorse e

funzioni trasferite, a piu' riprese ribadito da questa Corte (cfr.,

ex multis, sentenze nn. 155 del 2020, 137 del 2018, 10 del 2016, 188

del 2015). Infatti, se in futuro lo Stato dovesse disporre una

compressione del gettito dei tributi erariali compartecipati, cio'

automaticamente determinerebbe una riduzione delle entrate delle

regioni ad autonomia particolare, eventualmente tale da non

consentire loro di coprire le spese necessarie per l'esercizio delle

funzioni trasferite. Qualora poi lo Stato non dovesse reperire le

risorse per coprire detto disavanzo, a quel punto emergerebbe

inevitabilmente la violazione del principio di corrispondenza tra

risorse e funzioni trasferite.

Questa criticita' poteva essere in parte attenuata individuando

tra le tecniche di finanziamento delle funzioni trasferibili anche

l'aliquota di riserva, la quale consente alle regioni una notevole

manovrabilita' del tributo e garantisce loro risorse Â«certeÂ»,

giacche' come gia' esposto essa e' insensibile rispetto a eventuali

modifiche delle aliquote dei tributi erariali.

D'altra parte, volendosi ragionare a contrario, la violazione del

principio di corrispondenza potrebbe altresi' derivare dall'aumento

della base imponibile dei tributi compartecipati, il quale

determinerebbe l'automatica acquisizione ai bilanci delle regioni

beneficiarie della differenziazione di risorse finanziarie eccedenti

il fabbisogno finanziario per lo svolgimento delle funzioni

trasferite (c.d. extra-gettito), cosi' violando l'art. 119, quarto

comma, della Costituzione. Si realizzerebbe, in tal modo, la

violazione del principio di corrispondenza, in quanto alcune regioni

finirebbero con avere maggiori risorse di quelle effettivamente

necessarie per l'esercizio delle funzioni trasferite.

9.6. Deve infine essere censurata la previsione di cui all'art.

9, primo comma, della legge impugnata, la quale pone la clausola di

invarianza finanziaria. Essa e' ad ogni evidenza in manifesto

contrasto con l'art. 81 della Costituzione.

Il trasferimento delle funzioni alle regioni che ne facciano

richiesta non puo' infatti essere Â«a costo zeroÂ», e cio' in quanto la

garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 4 della legge

impugnata), l'istituzione del fondo perequativo (art. 10, secondo

comma, della legge impugnata), gli interventi speciali e di coesione

sociali (art. 10, primo comma, lettera a), c), d), della legge

impugnata) e la garanzia dell'invarianza finanziaria delle regioni ad

autonomia ordinaria che non intendano richiedere e ottenere

l'ampliamento della propria potesta' legislativa (art. 9, secondo

comma, della legge impugnata) presuppone necessariamente il

reperimento di ingenti risorse, il quale e' tuttavia solo

Â«annunciatoÂ» nella legge n. 86 del 2024, ove non e' individuata

alcuna adeguata copertura finanziaria.

10. Illegittimita' costituzionale dell'art. 10 della legge n. 86 del

2024, per violazione degli articoli 116, terzo comma, e 119, terzo

comma, della Costituzione.

10.1. Con il presente motivo di ricorso si intende contestare la

legittimita' costituzionale dell'art. 10 della legge n. 86 del 2024,

relativo alle Â«misure perequative e di promozione dello sviluppo

economico, della coesione e della solidarieta' socialeÂ», per

violazione degli articoli 116, terzo comma e 119, terzo comma, della

Costituzione.

L'art. 116, terzo comma, della Costituzione dispone infatti che

Â«ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] possono

essere attribuite ad altre regioni, con legge dello Stato, su

iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel

rispetto dei principi di cui all'art. 119Â».

L'art. 119 della Costituzione, come gia' evidenziato, individua

tre canali di finanziamento ordinario delle funzioni attribuite a

comuni, province, Citta' metropolitane e regioni: i) i tributi e le

entrate proprie (secondo comma); ii) le compartecipazioni al gettito

di tributi erariali riferibile al loro territorio (secondo comma);

iii) il fondo di perequazione (terzo comma), aggiungendo, poi, un

canale di finanziamento straordinario rappresentato dalle risorse

aggiuntive e dagli interventi speciali (quinto comma).

La funzione del fondo di perequazione e' quella di consentire

agli enti territoriali e, per quanto piu' interessa in questa sede,

alle regioni, di far fronte alle spese connesse all'esercizio delle

pubbliche funzioni loro attribuite laddove non risultino sufficienti

le risorse raccolte attraverso i primi due canali di finanziamento

ordinario gia' richiamati, e cio' in ragione del carattere unitario

della Repubblica.

L'art. 119, terzo comma, della Costituzione, d'altra parte,

impone che al fondo perequativo non possano essere apposti vincoli di

destinazione, per quanto tale previsione normativa debba fare i conti

con la composizione degli attuali bilanci regionali, ove oltre l'80%

delle uscite copre il finanziamento delle prestazioni essenziali, tra

le quali, in particolare, quelle di natura lato sensu sanitaria.

L'art. 119 della Costituzione delinea, comunque, un disegno ben

preciso, esattamente sintetizzato dalla Corte costituzionale con la

sentenza n. 370 del 2003, in cui si legge che Â«il nuovo art. 119

della Costituzione, prevede espressamente, al quarto comma, che le

funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere "integralmente"

finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la

compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al

territorio dell'ente interessato, di cui al secondo comma, nonche'

con quote del Â«fondo perequativo senza vincoli di destinazioneÂ», di

cui al terzo comma. [...] Pertanto, nel nuovo sistema, per il

finanziamento delle normali funzioni di regioni ed enti locali, lo

Stato puo' erogare solo fondi senza vincoli specifici di

destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui

all'art. 119, terzo comma, della CostituzioneÂ».

Cio' riflette l'esigenza di evitare il rischio di

Â«sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmenteÂ»

(ex multis, gia' sentenza n. 16 del 2004; ma, piu' di recente, nello

stesso senso, sentenze n. 187 del 2021 e n. 40 del 2022) e di

garantire l'autonomia di spesa degli enti sub-statali, i quali, in

virtu' della maggiore vicinanza ai cittadini e della inerente

responsabilita' politica, dovrebbe tendenzialmente garantire una piu'

efficace allocazione delle risorse.

Tanto premesso, si deve prendere in considerazione la previsione

di cui all'art. 10, secondo comma, della legge n. 86 del 2024, ai

sensi della quale Â«in attuazione dell'art. 119, terzo comma, della

Costituzione, trova comunque applicazione l'art. 15 del decreto

legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in conformita' con le disposizioni

di cui all'art. 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111, e nel quadro

dell'attuazione della milestone del Piano nazionale di ripresa e

resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale

(Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14)Â».

L'art. 15, quinto comma, del decreto legislativo n. 68 del 2011

dispone che Â«e' istituito, dall'anno 2027 o da un anno antecedente

ove ricorrano le condizioni di cui al presente decreto legislativo,

un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una

compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da

garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese di

cui all'art. 14, primo comma [i.e. le spese relative ai livelli

essenziali delle prestazioni]. Nel primo anno di funzionamento del

fondo perequativo, le suddette spese sono computate in base ai valori

di spesa storica e dei costi standard, ove stabiliti; nei successivi

quattro anni devono gradualmente convergere verso i costi standard

[...]Â».

Gia' da una semplice lettura delle disposizioni appena richiamate

emerge la palese illegittimita' costituzionale dell'art. 10, secondo

comma, della legge n. 86 del 2024, il quale, nel rinviare all'art.

15, quinto comma, del decreto legislativo n. 68 del 2011, consente,

di fatto, l'ampliamento della potesta' legislativa delle regioni che

stipulano le intese e delle correlate entrate a danno delle Regioni

con capacita' fiscale ridotta, e cio' in assenza dell'istituzione del

fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della

Costituzione, che, in base al medesimo decreto legislativo n. 68 del

2011, e' prevista per il 2027 (termine che, peraltro, potrebbe

eventualmente essere nuovamente rinviato), mentre alcune regioni

hanno gia' avviato o potranno comunque avviare a breve la procedura

per il trasferimento di ulteriori forme e condizioni particolari di

autonomia.

Questa Corte ha ribadito che, Â«ai sensi dell'art. 119, quarto

comma, della Costituzione, le funzioni degli enti territoriali devono

essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi

tre commi del medesimo art. 119 della Costituzione, attraverso un

criterio perequativo trasparente e ostensibile, in attuazione dei

principi fissati dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge n. 42

del 2009Â» (sentenza 26 novembre 2021, n. 220).

La perequazione costituisce in tal senso l'unico strumento

veramente idoneo a garantire la copertura delle spese relative ai

livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni con capacita'

fiscale ridotta.

Il trasferimento delle funzioni alle regioni ad autonomia

Â«differenziataÂ» e la conseguente piu' rilevante compartecipazione

delle stesse al gettito dei tributi erariali determina un'ulteriore

riduzione delle risorse disponibili per il finanziamento dei livelli

essenziali nelle regioni ad autonomia ordinaria che non sono in grado

di procedere in autonomia, di talche' la tardiva istituzione del

fondo perequativo (peraltro per ancora diversi anni fondato sul

criterio della spesa storica) produce un'ulteriore illegittima

disparita' di trattamento tra regioni in ragione delle condizioni

economiche del territorio, in palese violazione degli articoli 116,

terzo comma e 119 della Costituzione.

10.2. Infine, e soprattutto, occorre considerare che l'art. 10,

quinto comma, del decreto legislativo n. 68 del 2011, al fine di

quantificare le spese che dovranno essere coperte attraverso il

meccanismo della perequazione, consente di preservare il criterio

della spesa storica per ulteriori quattro anni rispetto

all'istituzione del fondo (i.e. fino al 2031). Successivamente il

sistema dovra', invece, convergere verso il criterio dei costi

standard.

Tuttavia, il criterio della spesa storica riflette e perpetua,

come noto e gia' evidenziato al punto precedente, le diseguaglianze

nell'erogazione delle prestazioni, poiche' in passato nei territori

delle regioni con capacita' fiscale piu' elevata sono state destinate

maggiori risorse per finanziare l'esercizio delle funzioni. Ne

discende che, per ancora molti anni, all'ampliamento della potesta'

legislativa delle regioni piu' abbienti che stipuleranno le intese e

al rafforzamento della loro capacita' di spesa si accompagnera' un

meccanismo perequativo radicalmente inidoneo ad assicurare la

copertura delle spese effettivamente necessarie a garantire

l'esercizio delle funzioni nelle altre regioni.

Tutto cio' si pone, quindi, in evidente contrasto con l'art. 119

per i motivi evidenziati, nonche' con lo stesso art. 116, terzo

comma, della Costituzione che deve essere letto alla luce dei

principi supremi dell'ordinamento e che non puo' essere interpretato

nel senso di consentire che alcune regioni vengano lasciate senza le

risorse sufficienti per esercitare le funzioni loro attribuite.

11. Illegittimita' costituzionale dell'art. 11, primo comma, della

legge n. 86 del 2024, per violazione dell'art. 3 della Costituzione,

anche sotto il profilo della ragionevolezza, e dell'art. 116, terzo

comma della Costituzione.

11.1. L'art. 11, primo comma, della legge n. 86 del 2024 prevede

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».

Il riferimento e' anzitutto agli accordi preliminari (pre-intese)

sottoscritti, nel 2018, dalle Regioni Veneto, Lombardia ed

Emilia-Romagna (nei primi due casi a seguito di un referendum

popolare di tipo consultivo, svoltosi il 22 ottobre 2017) con il

Governo Gentiloni e alle interlocuzioni che vi sono state, poi, con i

Governi che si sono susseguiti, che hanno portato anche

all'elaborazione di bozze di intesa, prima che la legge di attuazione

qui impugnata venisse approvata.

La disposizione che si censura con il presente motivo di ricorso,

quindi, intende fare salvi i suddetti atti, considerati Â«atti di

iniziativaÂ» della regione, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della

legge n. 86 del 2024.

Ora, se e' vero che - come sopra ricordato ed evidenziato anche

nel Dossier della Camera dei deputati preparato dal Servizio studi

della Camera, datato 5 febbraio 2024 - l'art. 116, terzo comma, della

Costituzione non prevede la necessita' di un intervento legislativo

per definire i principi generali per l'attribuzione alle regioni di

ulteriori funzioni, essendo la stessa legge (rafforzata) di

approvazione dell'intesa a poter attribuire le ulteriori forme di

autonomia, tale legge di attuazione puo' comunque essere (utilmente)

prevista, come a questo punto e'. L'obiettivo della legge, pero',

mirerebbe Â«a costruire percorsi costanti e organici attorno ai

processi di accesso all'autonomia differenziata di cui alle citate

disposizioni costituzionali dell'art. 116, terzo comma, della

CostituzioneÂ» (v. Dossier, p. 7-8).

Se questo e' l'obiettivo, e' evidentemente che esso e' tradito da

una norma che fa salvi i primi passaggi di un percorso avviato in

assenza della legge di attuazione e inevitabilmente al di fuori del

perimetro dalla stessa tracciato, rompendo immediatamente

l'uniformita' del percorso di attribuzione di forme e condizioni

particolari di autonomia, che costituisce una garanzia per tutte le

regioni di accedere alla possibilita' offerta dall'art. 116, terzo

comma, della Costituzione in condizioni di parita'. Garantire una

Â«fuga in avantiÂ» ad alcune regioni, tanto piu' in considerazione

degli effetti che si producono sulle altre (v. anche punti 8-10)

pregiudicherebbe queste ultime.

Di conseguenza, in primo luogo, verrebbe violato il principio di

uguaglianza in senso stretto, consentendo ad alcune regioni una sorta

di Â«corsia preferenzialeÂ». Considerato che una volta trasferite

competenze ad alcune regioni potrebbero non esservi risorse per

trasferirne ad altre e' evidente che la violazione del principio di

uguaglianza ridonderebbe nel caso in una lesione di competenze alla

cui tutela e' preposto il presente giudizio.

D'altronde, la norma violerebbe altresi' il principio di

ragionevolezza, rischiando di rimettere ad una Â«corsaÂ», in cui ad

alcuni e' stato consentito di avviarsi, la effettiva possibilita' di

attribuzione di ulteriori forme di autonomia, cio' avendo, del pari,

conseguenze sulla lesione delle competenze.

Infine, per quanto appena detto, la norma risulta, ancora in

violazione dell'art. 3 della Costituzione, irrazionale. Infatti, essa

smentisce proprio lo scopo della legge che e' quello di assicurare

uniformita' ai trasferimenti di ulteriori forme e condizioni di

autonomia, anche questo finendo per riverberarsi sulla attribuzione

delle competenze.

11.2. A cio' si aggiunga che il modello seguito dalle tre regioni

che hanno avviato il percorso di autonomia differenziata e' diverso

da quello che - come argomentato con il primo motivo del presente

ricorso - costituirebbe corretta attuazione dell'art. 116, terzo

comma, della Costituzione.

Infatti, tutte e tre le regioni, seppure con differenze, hanno

rastrellato un amplissimo novero di materie, senza alcun collegamento

con la specificita' territoriale ma solo sulla base di un Â«powers

shoppingÂ», in cui ciascuno prende cio' che vuole, cio' non

consentendo neppure un'adeguata interlocuzione con il Governo, che,

nella trattativa, quindi, non ha riferimenti per stabilire se

convergere sulle richieste o meno, non potendo che compiere, a sua

volta, scelte arbitrarie, che potrebbero essere dettate dalla

maggiore o minore consonanza politica.

Pertanto, l'art. 11, primo comma, viola altresi', al pari delle

altre norme indicate nel primo motivo di ricorso, l'art. 116, terzo

comma, della Costituzione.

12. Illegittimita' costituzionale dell'intera legge e, in subordine,

degli articoli 4, 5, secondo comma, 8, 9, 10, per violazione

dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione al

regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che

istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza e alla

decisione di esecuzione n. 2021/168 del Consiglio dell'Unione europea

e successive modificazioni ed integrazioni, che prevedono misure per

la coesione sociale e territoriale.

12.1. Come risulta dai motivi che precedono, la legge impugnata,

mette a rischio l'uniformita' delle condizioni di vita nel Paese e,

conseguentemente, la coesione territoriale.

Cio' risulta determinato dalla legge nel suo complesso, per come

le funzioni possono essere individuate, trasferite e finanziate, e

piu' in particolare dall'art. 4, sul trasferimento di funzioni, sia

perche' fa riferimento a materie non riferibili ai LEP sia perche'

anche per le altre prevede che essi debbano essere determinati ma non

garantiti, sia perche' il finanziamento delle funzioni avviene

attraverso compartecipazioni al gettito (art. 5, secondo comma), sia

per un inadeguato monitoraggio (art. 8), per la previsione

dell'invarianza finanziaria (art. 9) e per l'assenza di reali misure

perequative (art. 10), secondo quanto argomentato al punto 10.

Da tutto questo emerge, quindi, un netto contrasto con uno degli

obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza e, piu' in

generale, del Dispositivo per la ripresa e la resilienza istituito

dal regolamento (UE) 2021/241, che pone la coesione economica,

sociale e territoriale tra i sei pilastri fondanti, violando cosi',

in particolare, l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

12.2. Peraltro, il pilastro della coesione territoriale assume un

ruolo trasversale nel Piano italiano, che si propone di affrontare

Â«in modo concreto le sfide territoriali profondamente radicate e

promuovendo uno sviluppo equilibratoÂ» (v. il considerando 36 della

decisione di esecuzione del Consiglio, relativa all'approvazione

della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza

dell'Italia), e si traduce in un target puntuale corrispondente alla

Â«Riforma 1. 14 - Riforma del quadro fiscale subnazionaleÂ».

In relazione ad essa, la decisione di esecuzione n. 2021/0168 del

Consiglio prevede che, entro il primo trimestre del 2026, si pervenga

al completamento del federalismo fiscale previsto dalla legge n. 42

del 2009, Â«con l'obiettivo di migliorare la trasparenza delle

relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare le

risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri

oggettivi e incentivare un uso efficiente delle risorse medesime. La

riforma dovra' definire in particolare i parametri applicabili e

attuare il federalismo fiscale per le regioni a statuto ordinario, le

province e le citta' metropolitaneÂ».

E' chiaro, quindi, come i meccanismi di trasferimento delle

risorse previsti dalla legge n. 86 del 2024 non consentono di

implementare un quadro di regole chiaro che effettivamente migliori

Â«la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di

governoÂ» e attribuisca Â«le risorse alle amministrazioni subnazionali

sulla base di criteri oggettiviÂ».

L'implementazione di tali meccanismi - contraria ad uno dei

pilastri fondamentali del Dispositivo per la ripresa e la resilienza

- ha, pertanto, l'ulteriore effetto di compromettere la possibilita'

di accedere ai fondi previsti dal PNRR, dal momento che l'art. 24 del

regolamento (UE) n. 241 del 2021 prevede la sospensione

dell'erogazione dei contributi finanziari in caso di mancato

conseguimento degli obiettivi o quando siano messe in atto di azioni

che si pongono in contrasto con ulteriori obiettivi gia' raggiunti o

da raggiungere.

Tutto cio', oltre determinare un danno ingente per le finanze

pubbliche, finisce per riverberarsi anche sulla sfera di attribuzione

dei soggetti attuatori del Piano, fra cui le regioni, che

rischierebbero di perdere le risorse per il finanziamento di

attivita' gia' messe in atto e per implementare gli ulteriori

investimenti previsti dal medesimo Piano.

P.Q.M.

Voglia la Corte costituzionale accogliere il ricorso e per

l'effetto dichiarare l'illegittimita' costituzionale dell'intera

legge n. 86 del 2024 o, in subordine, delle norme indicate in

epigrafe, per contrasto con le disposizioni della Costituzione ivi

richiamate.

Si depositano:

1. delibera della Giunta della Regione Toscana 29 luglio

2024, n. 923;

2. procura speciale alle liti;

3. risposta dell'Ufficio parlamentare di bilancio alla

richiesta di approfondimenti alla Commissione affari costituzionali

del Senato, 20 giugno 2023;

4. Dossier della Camera dei deputati del 5 febbraio 2024;

5. lettera del Governatore della Banca d'Italia Visco del 10

ottobre 2023;

6. testo dell'audizione del prof. Viesti presso la

Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 15

marzo 2024;

7. memoria della Banca d'Italia depositata presso la

Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 27

marzo 2024;

8. parere del Comitato per la legislazione della Camera dei

deputati del 23 aprile 2024.

Firenze-Viareggio, 9 agosto 2024

Avv. Prof. Pertici