

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1  
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 165° - Numero 37

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 11 settembre 2024

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 28. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 agosto 2024 (della Regione Puglia)

**Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Definizione di principi generali per l’attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, in attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione, e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché delle relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione – Denunciata previsione di una legge-quadro vincolante per le successive attività di applicazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione.**

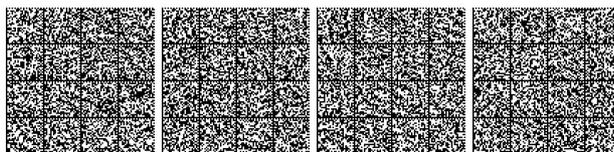
**In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Finalità – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione – Attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia subordinata alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale – Denunciate previsioni che non limitano quantitativamente o qualitativamente la devoluzione delle funzioni.**

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

**In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Individuazione delle materie o degli ambiti di materie in cui i LEP sono determinati – Procedimento di determinazione e aggiornamento dei LEP e di monitoraggio dell’effettiva garanzia dell’erogazione dei LEP nelle Regioni che hanno sottoscritto le intese.**

**In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Delega al Governo per l’individuazione dei LEP, per la definizione delle procedure e delle modalità operative per monitorare l’effettiva garanzia in ciascuna Regione dell’erogazione dei LEP - Aggiornamento dei LEP con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.**

**In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Principi relativi all’attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento - Previsione che l’intesa tra Stato e Regione individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale nel rispetto dell’art. 17 della legge n. 196 del 2009, nonché di quanto previsto nell’art. 119, quarto comma, della Costituzione - Previsione che la Commissione paritetica Stato-Regione - Autonomia locali disciplinata dall’intesa provvede annualmente alla ricognizione dell’allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l’andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni - Clausola di invarianza finanziaria.**

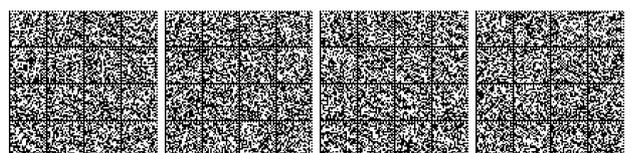


- In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione - Finanziamento dei LEP – Aggiornamento e ricognizione dei LEP e delle relative clausole economico-finanziarie.
- In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Previsione che resta ferma la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese il concorso agli obiettivi di finanza pubblica.
- In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione richiedente ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia – Durata delle intese – Modalità di coinvolgimento della Conferenza unificata.
- In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri nella fase iniziale del procedimento e nel corso della trattativa fra lo Stato e la Regione interessata a ottenere particolari forme di autonomia.
- In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Durata delle intese fra Stato e Regione – Previsione che ciascuna intesa individua le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l’entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell’intesa – Previsione che le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese osservano le competenze legislative e l’assegnazione delle funzioni amministrative nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese.
- In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Disposizioni transitorie e finali – Previsione che gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, sono esaminati secondo quanto previsto dalla medesima legge.
- In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione dell’intesa tra Stato e Regione interessata a ottenere particolari forme di autonomia - Previsione che lo schema di intesa definitivo è deliberato dal Consiglio dei ministri – Previsione che con lo schema di intesa definitivo il Consiglio dei ministri delibera un disegno di legge di approvazione dell’intesa che è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione.
- Legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione), intero testo nonché, in subordine, artt. 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, commi 1 e 2, 9, 10, e 11, comma 1, nonché, in ulteriore subordine, Costituzione, art. 116, terzo comma, come novellato dall’art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).....

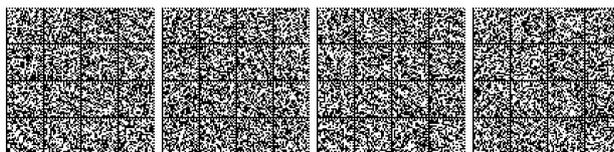
Pag. 1

N. 29. Ricorso per questione di legittimità 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, 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.**
- 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 è 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 è 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 modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell’art. 17 della legge n. 196 del 2009, nonché 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 già 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 solidarietà sociale – Rinvio all’applicazione dell’art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011.**



**Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Disposizioni transitorie e finali – Previsione che gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima 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, nonché delle relative modalità 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 solidarietà 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 nonché, 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. . . . .

Pag. 44

N. 157. Ordinanza della Corte di cassazione del 5 luglio 2024

**Spese di giustizia – Spese processuali – Procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità del minore – Mancata previsione che siano anticipati dall’Erario gli onorari e le spese spettanti al difensore d’ufficio del genitore insolvente, per l’opera professionale svolta nell’ambito dei processi di cui alla legge n. 184 del 1983.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)”), art. 143, comma 1. . . . .

Pag. 69

N. 158. Ordinanza del Tribunale di Civitavecchia del 25 marzo 2024

**Elezioni – Presentazione delle liste dei candidati per l’elezione del Consiglio regionale - Ambito di applicazione delle disposizioni del codice dell’amministrazione digitale – Esclusione delle attività e funzioni riguardanti le consultazioni elettorali - Esclusione dell’applicazione della firma digitale nel procedimento elettorale (nel caso di specie, nella sottoscrizione delle liste dei candidati per l’elezione del Consiglio regionale) - Indicazione che, per gli elettori affetti da disabilità tali da impedire di apporre la firma autografa, la sottoscrizione può avvenire, in alternativa, con la firma digitale - Omessa previsione.**

- Legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale), art. 9, terzo comma; decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell’amministrazione digitale), art. 2, comma 6. . . . .

Pag. 73

N. 159. Ordinanza del Tribunale di Reggio Emilia del 4 giugno 2024

**Adozione e affidamento – Adozione di maggiorenni – Cognome dell’adottato – Possibilità, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell’adottante a quello dell’adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all’adozione si sono espressi a favore di tale effetto e i genitori biologici dell’adottato siano stati dichiarati decaduti dalla responsabilità genitoriale – Esclusione.**

- Codice civile, art. 299, primo comma.



**Adozione e affidamento – Adozione di maggiorenni – Cognome dell’adottato – Possibilità, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell’adottante a quello dell’adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all’adozione si sono espressi a favore di tale effetto e i genitori biologici dell’adottato non si oppongano a tale scelta, o siano deceduti prima di potersi esprimere al riguardo – Esclusione.**

– Codice civile, art. 299, primo comma.

**Adozione e affidamento – Adozione di maggiorenni – Cognome dell’adottato – Possibilità, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell’adottante a quello dell’adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all’adozione si sono espressi a favore di tale effetto e i genitori biologici dell’adottato non si oppongano a tale scelta, o siano deceduti prima di potere esprimere consenso o dissenso, e l’adottato sia figlio del coniuge dell’adottante o sia stato affidato alla famiglia dell’adottante o degli adottanti nel tempo della sua minore età – Esclusione.**

– Codice civile, art. 299, primo comma.

**Adozione e affidamento - Adozione di maggiorenni - Cognome dell’adottato – Possibilità, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell’adottante a quello dell’adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all’adozione si sono espressi a favore di tale effetto, e i genitori biologici dell’adottato non si oppongano a tale scelta, o, in caso di opposizione o nel caso in cui non possano esprimersi al riguardo, per morte o altro motivo, il giudice accerti che sussistono gravissimi motivi che inducano a ritenere pregiudizievole per l’adottato tale mancato assenso – Esclusione.**

– Codice civile, art. 299, primo comma.

**Adozione e affidamento – Adozione di maggiorenni – Cognome dell’adottato – Possibilità, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell’adottante che abbia ricevuto in affidamento l’adottato nella sua minore età a quello dell’adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all’adozione si sono espressi a favore di tale effetto, e i genitori biologici dell’adottato non si oppongano a tale scelta, o, in caso di opposizione o nel caso in cui non possano esprimersi al riguardo, per morte o altro motivo, il giudice accerti che nel tempo successivo all’emissione del provvedimento che ha disposto l’affidamento i genitori biologici dell’adottato sono venuti meno ai propri obblighi di mantenimento, istruzione ed educazione dell’adottato in maniera continuativa, grave e ingiustificata – Esclusione.**

– Codice civile, art. 299, primo comma. . . . . Pag. 80

N. 160. Ordinanza del G.U.P. presso il Tribunale di Macerata dell’8 maggio 2024

**Reati e pene – Rapina – Divieto di equivalenza o di prevalenza della circostanza attenuante prevista dall’art. 89 cod. pen. sulla circostanza aggravante di cui all’art. 628, terzo comma, numero 3-*quater*), cod. pen.**

– Codice penale, art. 628, quinto comma. . . . . Pag. 91

N. 161. Ordinanza del Tribunale di Macerata del 4 luglio 2024

**Processo penale – Incompatibilità del giudice – Mancata previsione dell’incompatibilità a decidere in sede di giudizio abbreviato del giudice che abbia in precedenza ammesso l’imputato alla messa alla prova, in tale sede esprimendosi espressamente in ordine alla qualificazione giuridica dei fatti e riqualficando l’ipotesi originariamente contestata in un diverso titolo di reato.**

– Codice di procedura penale, art. 34. . . . . Pag. 94





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 28

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 agosto 2024  
(della Regione Puglia)*

**Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Definizione di principi generali per l’attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, in attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione, e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché delle relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione – Denunciata previsione di una legge-quadro vincolante per le successive attività di applicazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione.**

**In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Finalità – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione – Attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia subordinata alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale – Denunciate previsioni che non limitano quantitativamente o qualitativamente la devoluzione delle funzioni.**

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

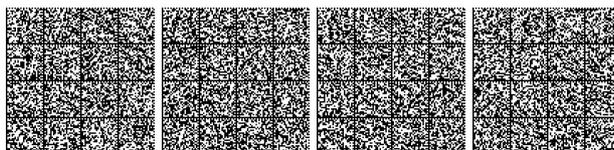
**In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Individuazione delle materie o degli ambiti di materie in cui i LEP sono determinati – Procedimento di determinazione e aggiornamento dei LEP e di monitoraggio dell’effettiva garanzia dell’erogazione dei LEP nelle Regioni che hanno sottoscritto le intese.**

**In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Delega al Governo per l’individuazione dei LEP, per la definizione delle procedure e delle modalità operative per monitorare l’effettiva garanzia in ciascuna Regione dell’erogazione dei LEP - Aggiornamento dei LEP con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.**

**In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Principi relativi all’attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento - Previsione che l’intesa tra Stato e Regione individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso partecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale nel rispetto dell’art. 17 della legge n. 196 del 2009, nonché di quanto previsto nell’art. 119, quarto comma, della Costituzione - Previsione che la Commissione paritetica Stato-Regione - Autonomia locali disciplinata dall’intesa provvede annualmente alla ricognizione dell’allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l’andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni - Clausola di invarianza finanziaria.**

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

**In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Previsione che resta ferma la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese il concorso agli obiettivi di finanza pubblica.**



**In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione richiedente ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia – Durata delle intese – Modalità di coinvolgimento della Conferenza unificata.**

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

**In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Durata delle intese fra Stato e Regione – Previsione che ciascuna intesa individua le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l’entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell’intesa – Previsione che le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese osservano le competenze legislative e l’assegnazione delle funzioni amministrative nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese.**

**In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Disposizioni transitorie e finali – Previsione che gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, sono esaminati secondo quanto previsto dalla medesima legge.**

**In subordine: Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Procedimento di approvazione dell’intesa tra Stato e Regione interessata a ottenere particolari forme di autonomia - Previsione che lo schema di intesa definitivo è deliberato dal Consiglio dei ministri – Previsione che con lo schema di intesa definitivo il Consiglio dei ministri delibera un disegno di legge di approvazione dell’intesa che è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione.**

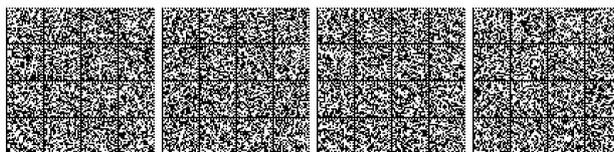
– Legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione), intero testo nonché, in subordine, artt. 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, commi 1 e 2, 9, 10, e 11, comma 1, nonché, in ulteriore subordine, Costituzione, art. 116, terzo comma, come novellato dall’art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Ricorso della Regione Puglia (cod. fisc. 80017210727), in persona del Presidente *pro tempore* dott. Michele Emiliano, con sede in 70121 Bari (BA), Lungomare Nazario Sauro, n. 31, rappresentata e difesa, giusta procura speciale alle liti allegata al presente atto e in forza della delibera della giunta regionale della Regione Puglia n. 1121 del 5 agosto 2024 (doc. 1), dagli avv.ti prof. Massimo Luciani (cod. fisc. LCNMSM52L23H501G; pec massimoluciani@ordineavvocatiroma.org) e Rossana Lanza (cod. fisc. LNZRSN63C69L049N; pec lanza.rossana@avvocatibari.legalmail.it), elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in 00161, Roma - via Antonio Musa n. 12/A - e con domicilio digitale eletto presso l’indirizzo di posta elettronica certificata del medesimo difensore massimoluciani@ordineavvocatiroma.org pubblicato sul Registro generale degli indirizzi elettronici (ReGIndE), ex decreto ministeriale n. 44 del 2011.

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede in 00186 Roma - via dei Portoghesi n. 12 - è domiciliato *ex lege*, per la dichiarazione dell’illegittimità costituzionale dell’intera legge 26 giugno 2024, n. 86, pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* 28 giugno 2024, n. 150, nonché, in subordine e in ragione dei singoli motivi di ricorso, degli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, commi 1 e 2, 9, 10, 11, comma 1, della medesima legge, nonché, in ulteriore subordine, dell’art. 116, comma 3, della Costituzione, come novellato dall’art. 2 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

FATTO

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



Prima di illustrare i motivi, è opportuno succintamente dare conto del contenuto della legge impugnata, rinviando alle censure per più distese considerazioni, ove esse siano necessarie, anche sugli effetti delle previsioni impuginate.

L'art. 1 – rubricato «Finalità» - afferma ch'essa «definisce i principi generali per l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una regione, nel rispetto delle prerogative e dei regolamenti parlamentari» (comma 1) e stabilisce che l'attribuzione di tali ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia «relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'art. 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali [...] che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall'art. 119 della Costituzione» (comma 2). Al medesimo comma 2 dell'art. 1 si specifica che «Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali».

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

l'atto di iniziativa è deliberato dalla regione ed è trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che, acquisita entro sessanta giorni la valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia e delle finanze, «avvia il negoziato con la regione richiedente ai fini dell'approvazione dell'intesa»; decorso tale termine, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie «avvia comunque il negoziato» e «ai fini dell'avvio del negoziato [...] tiene conto del quadro finanziario della Regione» (comma 1);

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

successivamente il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie predisporre lo schema di intesa definitivo «al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario»; lo schema di intesa definitivo viene trasmesso alla regione interessata, che lo approva secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria; entro quarantacinque giorni dalla data della comunicazione dell'approvazione da parte della regione lo schema di intesa definitivo è deliberato dal Consiglio dei ministri (comma 5);

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

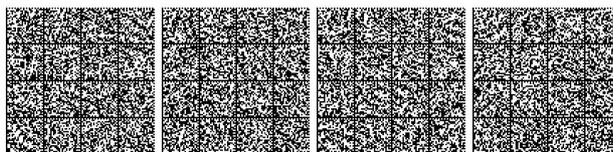
«l'intesa definitiva, dopo l'approvazione del Consiglio dei ministri, è immediatamente sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della giunta regionale» (comma 7).

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

«[...] per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP), il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197» (comma 1);

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

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



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

«nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'art. 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197» (comma 9).

L'art. 4 prevede, poi, che:

il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, «concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'art. 3, può essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio» (comma 1);

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

«Il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge» (comma 2).

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

«stabilisce i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...]» (comma 1);

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

L'art. 6 stabilisce che le funzioni amministrative trasferite alla regione in attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione «sono attribuite, dalla regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane e regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (comma 1) e che restano ferme, in ogni caso, le funzioni fondamentali degli enti locali, con le connesse risorse umane, strumentali e finanziarie, di cui all'art. 117, comma 2, lettera *p*), della Costituzione.

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

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

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

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

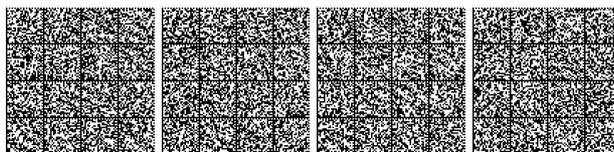
Alla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, salva diversa volontà dello Stato o della regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza (comma 2).

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

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

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

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



«il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni *standard* è attuato nel rispetto dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e degli equilibri di bilancio» (comma 2);

«Per le singole regioni che non siano parte delle intese [...] è garantita l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'art. 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione. Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'art. 3. È comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante» (comma 3);

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

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

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

«Gli atti di iniziativa delle regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge» (comma 1);

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

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

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

## MOTIVI

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

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

i) Il primo, procedimentale, concerne la possibilità di adottare una legge-quadro vincolante per le successive attività di applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione. Come si legge nella Relazione di accompagnamento al d.d.l. Senato, XIX Legislatura, n. 615, «La soluzione di una legge generale di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, pur non essendo prevista espressamente dalla Costituzione, persegue più facilmente due obiettivi primari: un più ordinato e coordinato processo di attuazione; un più ampio coinvolgimento delle Camere» (doc. 2, p. 4), ma nonostante che una simile legge-quadro non sia «prevista espressamente dalla Costituzione» si è comunque ritenuto di potervi ricorrere. L'errore prospettico è evidente.

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

ii) Il secondo presupposto, sostanziale, concerne i benefici attesi dall'applicazione della legge impugnata. Come si legge nella citata relazione di accompagnamento, «L'auspicio è che tutti aumentino la velocità: sia le aree del Paese che con l'autonomia possono accelerare sia quelle che finalmente possono crescere» (p. 3). È tuttavia ben noto che la legge impugnata non è stata preceduta da alcuna adeguata istruttoria e che difettano analisi socioeconomiche che diano un qualche fondamento in particolare all'assertiva proclamazione che le regioni non richiedenti l'autonomia particolare (o ad essa non ammesse) «finalmente possono crescere».

Questo difetto istruttorio spiega perché – come meglio si vedrà al par. 9 – la legge impugnata non stabilisca alcun criterio vincolante per la definizione dei limiti del conferimento delle ulteriori forme di autonomia, lasciando il Presidente del Consiglio arbitro della loro identificazione di volta in volta. L'art. 2, comma 2, infatti, si limita a disporre



che «Al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di iniziativa». Al Presidente del Consiglio, come è evidente, non sono indicati paradigmi normativi di riferimento, ricadendo nella sua discrezionalità politica la determinazione di opportunità dei limiti dei trasferimenti. E questo accade proprio perché la legge non è stata preceduta da alcuna adeguata istruttoria sul rapporto costi-benefici dell'operazione.

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

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

B.- Sulla censurabilità dei vizi da parte della Regione Puglia. Quanto alle notazioni in rito, valga quanto segue.

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

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

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

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

Le censure che seguono sono formulate in entrambi i termini ora descritti, cioè sia contestando la diretta lesione delle competenze costituzionali della ricorrente, sia lamentando la violazione di norme diverse da quelle contenute nel Titolo V della seconda Parte della Costituzione, ma illustrando la ridondanza dei vizi sulle attribuzioni regionali.

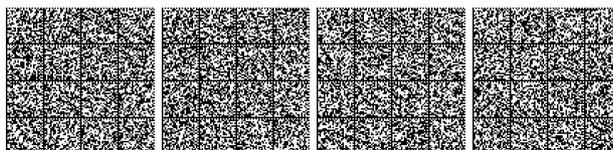
In questa prospettiva, la motivazione delle censure è agevolata dall'evidente circostanza che la legge impugnata si pone al crocevia delle competenze legislative dello Stato e delle regioni, la cui inestricabile sovrapposizione rende già logicamente indiscutibile la ridondanza sulla sfera di autonomia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

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

Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti «il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia o non abbia prodotto [...], consistendo l'interesse attuale e concreto del ricorrente esclusivamente nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione» (così la sentenza n. 4 del 2022, v. anche le sentt. nn. 21 e 248 del 2022).

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

Ciò sta a significare che il fatto che la legge n. 86 del 2024 sia destinata a essere attuata (anche) tramite ulteriori leggi, recettive delle intese tra Stato e regione, non priva la ricorrente dell'interesse a un pronunciamento su di essa. Il fatto, poi, che l'applicazione della legge necessiti anche semplicemente di attività (non già legislative, *ma*) squisitamente amministrative che dalla legge stessa sono imperativamente disciplinate, come l'interlocuzione tra lo Stato, la regione interessata all'autonomia particolare e la Conferenza unificata e – lo si è ricordato *supra* – l'esercizio delle prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri, conferma, oltre ogni dubbio, la sussistenza dell'interesse al ricorso. S'aggiunga che l'art. 11, comma 1, della legge impugnata fa salvi «gli atti di iniziativa delle regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la regione interessata prima della data di entrata in vigore» della medesima legge n. 86 del 2024. Tali atti sono «esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti



disposizioni della presente legge», il che conferma senza ombra di dubbio che la legge impugnata è avviata all'immediata applicazione/esecuzione in via amministrativa (e, sia detto per estremo tuziorismo, anche in ragione dell'art. 11 emerge l'immediata lesività pure dell'intera legge impugnata).

1. — *Illegittimità costituzionale dell'intera legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione dell'art. 116 della Costituzione.*

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

È l'art. 1, comma 1, a operare l'autoqualificazione della legge, affermando ch'essa «definisce i principi generali per l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una regione, nel rispetto delle prerogative e dei regolamenti parlamentari». Così facendo si viola frontalmente l'art. 116, comma 3, della Costituzione.

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

Quand'anche il silenzio della Costituzione non fosse ritenuto significativo, nondimeno, il vizio non verrebbe meno, perché l'art. 116, comma 3, della Costituzione non si limita affatto a tacere sul punto, ma contiene indicazioni precise quanto al procedimento di attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». In particolare, contempla quanto segue:

- a) conferimento «con legge dello Stato»;
- b) necessità di previa «iniziativa della regione interessata»;
- c) coinvolgimento degli enti locali («sentiti gli enti locali»);
- d) approvazione con legge e non con atto avente forza di legge («[...] approvata dalle Camere [...]»);
- e) necessità della «maggioranza assoluta dei componenti»;
- f) approvazione «sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata».

Una normativa-quadro che, come prevede l'art. 1, comma 1, della legge impugnata, sia intesa a definire «i principi generali per l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una regione», pertanto, non è contemplata dall'art. 116, comma 3, della Costituzione, per la semplice ragione che il testo costituzionale è già del tutto autosufficiente e reca esso stesso i «principi» della devoluzione di forme particolari di autonomia (principi inopinatamente violati dalla legge impugnata, come di seguito si confida di dimostrare).

Come abbiamo visto, è l'art. 1, comma 1, a pretendere di «defini[r]e i principi generali per l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione», ma è evidente che il vizio che l'affligge travolge l'intera legge n. 86 del 2024, in quanto essa è tutta intesa a disciplinare, *praeter e contra Constitutionem*, delle procedure che proprio la Costituzione già definisce.

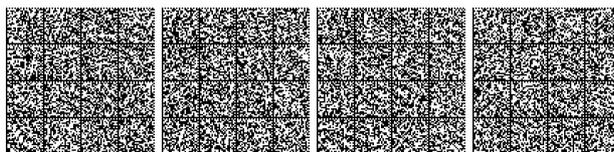
Specificamente viziate sono, poi, le singole previsioni indicate in epigrafe e appresso meglio descritte, che in via subordinata si censurano con i motivi di ricorso che seguono.

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

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

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

L'art. 1, comma 1, non si limita a dettare le finalità della legge, ma come già accennato, pretende di definire «i principi generali per l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una regione [...]».



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

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

Quanto all'art. 2, il primo comma, nel descrivere l'oggetto della devoluzione, riprende la formula dell'art. 116, comma 3, della Costituzione («l'atto di iniziativa relativo alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è deliberato dalla regione, sentiti gli enti locali [...]»). Il secondo comma, però, specifica che «L'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna regione possono concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni».

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

2.1.- In questo modo è stato certamente violato l'art. 116, comma 3, della Costituzione. Tale disposizione costituzionale, infatti, consente l'attribuzione di «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)».

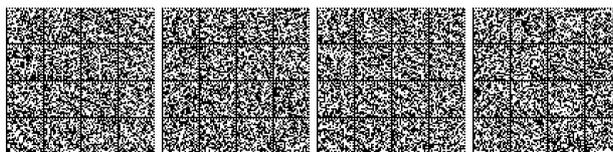
La semplice lettura della disposizione costituzionale rende evidente quanto segue.

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

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

c) Infine, l'accesso all'autonomia particolare non ha bisogno solamente della volontà politica della regione che, sentiti gli enti locali, avvia la procedura per la differenziazione. L'attribuzione di «condizioni di autonomia», infatti, va rettammente interpretata. Essa non si riferisce solamente al punto di arrivo del percorso di differenziazione della regione che, dopo l'approvazione della legge rinforzata *ex art.* 116, comma 3, della Costituzione avrà una maggiore autonomia. Si riferisce invece anche al suo punto di partenza. Una regione può avere accesso all'autonomia particolare concernente una specifica materia solo ove il contesto sociale della comunità locale lo richieda. Si badi: non si tratta solo del dato economico, come troppo spesso (e con evidente semplificazione di analisi) si afferma, bensì di una ragionevole valutazione dei dati sociali, geografici, economici e demografici, dalla quale emerga con nitore che una maggiore autonomia territoriale costituisce uno strumento adeguato e, anzi, necessario per l'attuazione del complessivo e unitario progetto costituzionale di realizzazione di una società di eguali, che hanno pari dignità sociale in quanto sono loro assicurati lo sviluppo della personalità e la partecipazione effettiva all'organizzazione politica, sociale ed economica della Repubblica tramite l'esercizio dei diritti e l'assolvimento dei doveri fondamentali, tanto come singoli quanto come membri delle diverse soggettività pluralistiche attive nella società. La formula «condizioni di autonomia», dunque, con ogni evidenza presuppone che l'autonomia particolare sia attuata sulla base di una diagnosi, legata alle «condizioni» in cui versa il contesto territoriale di riferimento, e di una prognosi, riferita all'utilità dell'autonomia particolare non solo nella prospettiva dell'efficienza dell'azione amministrativa, ma in termini più generali per l'attuazione del percorso personalista voluto dalla Costituzione repubblicana.

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



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

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

Quanto alle voci degli esponenti delle forze politiche allora all'opposizione, come non ricordare le considerazioni del sen. Fisichella (seduta n. 954 del 14 novembre 2000), il quale osservava che i processi di ristrutturazione federale di uno Stato unitario si determinano quando forti «fratture» nella popolazione non trovano più adeguati strumenti di composizione e che, sia pure in termini meno critici e problematici, anche le ristrutturazioni dell'ordinamento regionale devono avere solide ragioni e giustificazioni.

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

2.4.- Particolarmente evidente è il contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione. Non sfugge, infatti, che l'integrale devoluzione di funzioni in tutte le materie di competenza legislativa concorrente comporterebbe la sostanziale scomparsa dall'ordinamento giuridico della stessa potestà legislativa concorrente dello Stato. Non va dimenticato che, per costante giurisprudenza costituzionale, l'esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa nelle materie di competenza concorrente è necessario al fine di indicare «criteri e obiettivi» della legislazione statale, affinché alle regioni sia data la possibilità di individuare gli «strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenze n. 16 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 181 del 2006). Consentire una devoluzione di competenze tale da impedire la definizione di tali obiettivi di interesse generale determinerebbe una frammentazione insanabile dell'ordinamento giuridico della Repubblica. S'immagini cosa vorrebbe dire per un'impresa (ma anche per un lavoratore, uno studente, una famiglia) dover orientare le scelte fondamentali della propria attività in un ordinamento in cui qualche legislatore regionale potesse fissare addirittura obiettivi autonomi e divergenti da quelli comuni (in ragione del necessario rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale, si badi, tali principi sono patrimonio anche delle altre autonomie territoriali) in settori in cui sono direttamente o indirettamente in giuoco competenze di importanza primaria quali quelle concernenti la tutela dell'ambiente e del paesaggio, le norme generali sull'istruzione, l'ordinamento delle professioni, le reti di trasporto. È del tutto evidente che, fermo restando il rigoroso rispetto dell'autonomia delle singole regioni, la definizione degli obiettivi generali di politica legislativa non può che essere unitaria, anche in un ordinamento in cui siano stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni da erogare in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale.

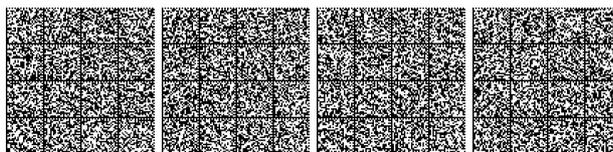
Del resto, la stessa giurisprudenza costituzionale ha costantemente connesso l'esercizio della potestà legislativa concorrente dello Stato a indefettibili esigenze di uniformità di regolazione, coerenti col perseguimento di obiettivi di interesse generale della comunità nazionale. A titolo di esempio,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

sentenza n. 106 del 2022: l'ordinamento delle professioni sanitarie rientra nei «principi fondamentali in materia di tutela della salute, poiché la competenza e la professionalità del personale sanitario sono idonee ad incidere sulla qualità e sull'adeguatezza delle prestazioni erogate e, quindi, sulla salute dei cittadini»;

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

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

Si sono fatti tre esempi nelle materie della «tutela della salute», del «governo del territorio», della «produzione, trasporto e distribuzione di energia», ma molti altri se ne potrebbero fare in tutte le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, atteso che – appunto – in tutte quelle materie sussiste l'esigenza di dettare norme che, in ragione del loro contenuto e della funzione che hanno nel sistema giuridico, sono espressione di esigenze unitarie bisognose di «coerenza sistematica e di uniformità a livello nazionale» (sentenza n. 166 del 2021). Il tutto, è bene insistere, fermo l'assoluto rispetto della sfera di autonomia regionale, entro il quadro unitario che è indispensabile conservare in un modello di regionalismo cooperativo qual è necessariamente il nostro.



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

2.6.- Si confida di aver così dimostrato che gli articoli 1 e 2 della legge impugnata sono illegittimi per violazione degli articoli 3, 116, comma 3, 117, comma 3, e 119 della Costituzione. In via del tutto e ulteriormente subordinata, e solo nella denegata ipotesi che codesta ecc.ma Corte ritenesse che l'art. 116, comma 3, della Costituzione, possa essere interpretato nel senso che consentirebbe la devoluzione di tutte le funzioni in tutte le materie ivi contemplate, sarebbe necessario che la stessa Corte valutasse, eventualmente ricorrendo all'autorimessione, la compatibilità dello stesso art. 116, comma 3, della Costituzione, come novellato dall'art. 2 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con i principi supremi della Costituzione, quali desumibili in particolare dagli articoli 2, 3, 5, 114, 117 e 120 della Costituzione.

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

«La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 della Costituzione), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»;

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

«Non si può, pertanto, negare che questa Corte sia competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Se così non fosse, del resto, si porrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore».

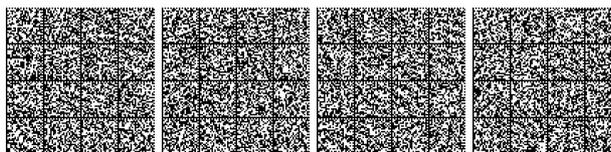
S'aggiunga però che la sentenza n. 118 del 2015 ha espressamente affermato che «L'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988)».

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

2.8.- Nel merito, una previsione costituzionale che consentisse la devoluzione, in blocco, di un numero così elevato di competenze, aventi un così pesante impatto sull'ordinamento costituzionale, sarebbe certamente violativa dei principi supremi di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 della Costituzione), di tutela dei diritti e di attuazione dei doveri di solidarietà sociale dei cittadini in condizioni di eguaglianza (artt. 2 e 3 della Costituzione), di leale collaborazione tra tutti i soggetti che formano la Repubblica (artt. 5, 114, 117 e 120 della Costituzione).

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

Codesta ecc.ma Corte costituzionale ha affermato che i principi di pluralismo e autonomia «non consentono alle regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di Governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale (sentenze n. 365 del 2007, n. 306 e n. 106 del 2002). A maggior ragione, gli stessi principi non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell'ordinamento» (sentenza n. 118 del 2015). È del tutto evidente che l'attribuzione di tutte le funzioni pubbliche in un così elevato numero di ambiti materiali determina necessariamente un'intollerabile frattura dell'ordinamento.



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

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

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

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

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

Non basta ancora. L'idea che l'autonomia territoriale sia esaltata dall'ampia devoluzione di funzioni e dal loro solitario esercizio nel limitato bacino regionale è anch'essa errata e in intima contraddizione con i principi supremi della Costituzione. In proposito è opportuno citare l'intervento del sen. Manzella, il quale, di nuovo durante l'esame della riforma del 2001, nella seduta del Senato del 14 novembre 2000 osservò che «il disegno autonomico si completa con lo sbocco al centro: con la compartecipazione agli atti supremi di indirizzo politico-nazionale e alle decisioni di coesione nazionale». Pur nel disegno di riparto di competenze e responsabilità, è solo nella leale collaborazione con i poteri centrali dello Stato e nel perseguimento delle politiche di coesione che trova compiuto svolgimento la maggiore (sul piano quantitativo) e migliore (sul piano qualitativo) valorizzazione delle autonomie territoriali.

Tanto, però, sarebbe sostanzialmente impedito ove l'art. 116, comma 3, della Costituzione, davvero consentisse la devoluzione di tutte le funzioni in tutte le materie ivi elencate, con l'assurda conseguenza di impedire l'esercizio della competenza legislativa statale di «cornice» in un amplissimo numero di ambiti materiali. Sul punto si è già argomentato *supra*. Qui conviene aggiungere che l'inconcepibilità di un simile esito è dimostrata, una volta di più, dal dibattito parlamentare cui s'è fatto cenno, in cui proprio i senn. Manzella ed Elia osservarono che era compito del Parlamento impegnarsi subito nella legislazione sui principi fondamentali delle materie di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione, legislazione indispensabile sia per salvaguardare l'interesse nazionale e le politiche di coesione, che per consentire l'effettivo esercizio delle prerogative d'autonomia delle regioni.

Va ancora ricordato che codesta ecc.ma Corte costituzionale, nella fondamentale sentenza n. 303 del 2003, ha affermato che la Costituzione, pur a seguito della riforma del Titolo V della seconda Parte, non ha inteso «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente», perché tale assetto equivarrebbe a «svalutare oltremisura istanze uni-



tarie» presenti anche in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale. Si tratta – prosegue quella sentenza – di «istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica».

Se ci sono istanze unitarie che trascendono addirittura il riparto delle competenze concorrenti ex art. 117, comma 3, della Costituzione, e consentono la c.d. «attrazione in sussidiarietà», a più forte ragione la sostanziale soppressione della potestà legislativa concorrente dello Stato risulta incompatibile con l'art. 5 della Costituzione, senza contare che – specularmente – finirebbe per essere svuotata di contenuto l'idea stessa della specialità (radicata in ragioni storiche e culturali profondissime, caratterizzanti la stessa identità della Repubblica), travolta dalla sovrapposizione dell'idea dell'autonomia (non semplicemente «particolare», come si legge in Costituzione, ma, come scrive lo stesso *titulum legis*) «differenziata», priva di una vera connessione alla storia profonda del Paese.

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

Per le medesime ragioni, ovviamente, si dovrebbe rilevare anche la violazione dei principi supremi di eguaglianza tra i cittadini nell'esercizio dei diritti e nell'assolvimento dei doveri fondamentali, atteso che la frattura dell'ordinamento nazionale unitario si riverbererebbe in maniera decisiva sulla pari dignità sociale dei cittadini e sulla capacità dell'ordinamento giuridico di essere effettivamente solidale su base nazionale.

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

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

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

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

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

c) negano, quindi, che prima di procedere all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, comma 3, della Costituzione, sia necessaria la previa determinazione dei LEP in tutte le materie di cui all'art. 117 della Costituzione o, quantomeno, in tutte le materie potenzialmente interessate dall'applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, e ivi menzionate;

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

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

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

Nella sentenza n. 282 del 2002, codesta ecc.ma Corte ha esplicitamente chiarito che, «quanto [...] ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».



Tali nitide statuizioni appaiono qui decisive per due profili.

In primo luogo, perché confermano che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali investono tutte le materie previste all'art. 117 della Costituzione e possono (e devono), pertanto, essere determinati dal legislatore statale in ciascuna di esse. Per l'effetto, qualsiasi pretesa di sottrarre l'una o l'altra materia a tale determinazione accampando una ipotetica impossibilità fattuale o giuridica di procedere in tal senso risulta in contrasto con il medesimo art. 117, comma 2, lettera m.), della Costituzione. Non sfugge, infatti, che la locuzione «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» ivi impiegata non è limitata alle attività che comportano l'erogazione di un servizio dietro pagamento di un corrispettivo a carico della finanza pubblica, ma ricomprende tutte le attività in vario modo idonee a incidere nei diritti civili e sociali (anche per il profilo, per esempio, meramente procedimentale) e che, per ciò solo, richiedono la fissazione e la garanzia di livelli essenziali uniformi, che devono essere rispettati sull'intero territorio nazionale.

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

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

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

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

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

In particolare:

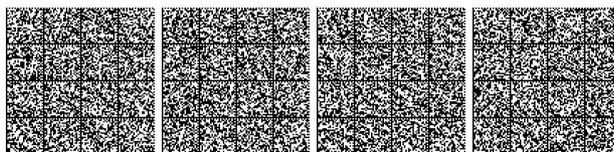
i) impinge direttamente nell'esercizio della competenza legislativa concorrente e nella competenza amministrativa della Regione Puglia nelle materie che il legislatore ha arbitrariamente escluso dal novero di quelle in cui i LEP vanno determinati e finanziati;

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

iii) incide, in ogni caso, nell'esercizio delle funzioni spettanti alla Regione Puglia nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, della Costituzione, lettera l), con specifico riferimento all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s).

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

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



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

«indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché “il nucleo invalicabile di garanzie minime” per rendere effettivi tali diritti (*ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020)»;

«rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (*ex multis*, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018)».

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

i) «l'adempimento di questo dovere dello Stato appare, peraltro, particolarmente urgente anche in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)»;

ii) il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta «un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali».

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

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

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

«Ai fini della completa attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, il presente comma e i commi da 792 a 798 disciplinano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, [...], e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni»;

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

3.3.- Si confida di aver chiarito, quindi, che si può procedere ad attribuire forme e condizioni particolari di autonomia *ex art.* 116, comma 3, della Costituzione alle regioni che ne facciano richiesta solo ove si siano previamente fissati tutti i LEP in tutte le materie potenzialmente oggetto di devoluzione, dunque in tutte quelle cui il citato art. 116, comma 3, della Costituzione fa riferimento.

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

- tutte quelle di competenza concorrente enumerate all'art. 117, comma 3, della Costituzione, ossia:
  - rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni;
  - commercio con l'estero;
  - tutela e sicurezza del lavoro;



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

- professioni;
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- tutela della salute;
- alimentazione;
- ordinamento sportivo;
- protezione civile;
- governo del territorio;
- porti e aeroporti civili;
- grandi reti di trasporto e di navigazione;
- ordinamento della comunicazione;
- produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- previdenza complementare e integrativa;
- coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
- enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale;

l'organizzazione della giustizia di pace (art. 117, comma 2, lettera *l*), della Costituzione);

le «norme generali sull'istruzione» (art. 117, comma 2, lettera *n*), della Costituzione);

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

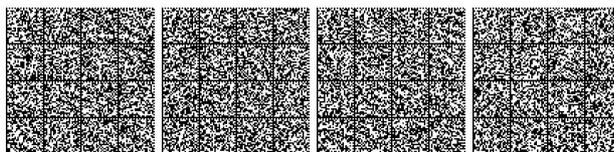
3.3.1.- Il legislatore statale, nella legge qui gravata, anziché determinare i LEP in tutte le suddette materie, ha arbitrariamente ritenuto che talune delle materie di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione non sarebbero riferibili ai LEP. Per l'effetto, in tali materie lo Stato si rifiuta di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

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

L'art. 1, comma 2, della legge n. 86 del 2024 stabilisce, infatti, che «l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione [...] dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». La norma, dunque, dimostra di dare per scontato che vi siano materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali e solo per esse il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia è subordinato alla determinazione dei relativi LEP. Di converso, vi sarebbero materie non riferibili ai LEP, per le quali non sarebbe dunque possibile né doveroso determinarli e si potrebbe procedere immediatamente alla devoluzione. Tutte le materie, invece, sono «LEP-condizionate».

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

- a) norme generali sull'istruzione;
- b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
- c) tutela e sicurezza del lavoro;
- d) istruzione;
- e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- f) tutela della salute;
- g) alimentazione;
- h) ordinamento sportivo;
- i) governo del territorio;
- l) porti e aeroporti civili;



- m) grandi reti di trasporto e di navigazione;
- n) ordinamento della comunicazione;
- o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali».

Ciò significa che i LEP non vengono determinati, e conseguentemente non viene fissata la «soglia di spesa costituzionalmente necessaria» (così Corte costituzionale, sentenza n. 220 del 2021, nonché art. 1, comma 791, della legge n. 197 del 2022) per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nelle seguenti materie:

- organizzazione della giustizia di pace;
- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni;
- commercio con l'estero;
- professioni;
- protezione civile;
- previdenza complementare e integrativa;
- coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
- enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

In tali nove materie, pertanto, potrà procedersi sin d'ora al trasferimento *ex art.* 116, comma 3, della Costituzione, senza previa fissazione dei LEP. L'art. 4, comma 2, della legge qui gravata, infatti, stabilisce che «il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie» – e al comma 1 fa riferimento alle materie o ambiti di materie «riferibili ai LEP di cui all'art. 3» – può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge».

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

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

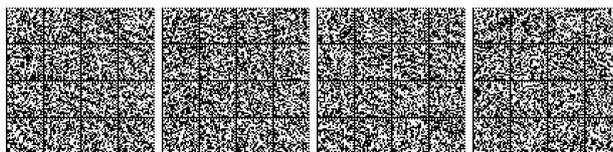
Violato è altresì l'art. 116, comma 3, della Costituzione, anche in combinato disposto con gli articoli 2 e 5 della Costituzione. Non sfugge, infatti, che l'art. 116, comma 3, della Costituzione è stato introdotto con legge costituzionale n. 3 del 2001 e, come già detto, anche le leggi costituzionali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

Non basta. È direttamente l'art. 116, comma 3, della Costituzione, a prevedere che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] possono essere attribuite [...] nel rispetto dei principi di cui all'art. 119». Ebbene: anche l'art. 119 della Costituzione è frontalmente violato dagli articoli 1, comma 2, 3 e 4 della legge n. 86 del 2024. Se si guarda ai principi fissati in tale norma-parametro, infatti, emerge la previsione di:

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

interventi speciali «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, [...]» (comma 5).

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



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

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

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

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

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

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

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

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

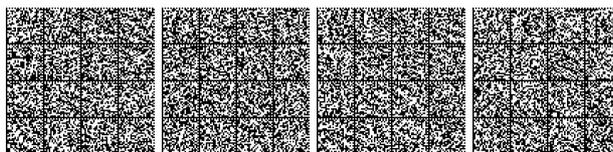
lettera *l)*, con specifico riferimento all'organizzazione della giustizia di pace, inspiegabilmente esclusa dalle materie in cui i LEP vanno determinati, ma al contempo annoverata tra quelle in cui sin d'ora le regioni possono chiedere e ottenere ulteriori forme particolari di autonomia;

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

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

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

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



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

«l'individuazione delle professioni, per il suo carattere necessariamente unitario, è riservata allo Stato, rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale» (così nella sentenza n. 355 del 2005);

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

Ora, sostenere che in una materia così caratterizzata non siano in gioco fondamentali diritti civili e sociali — e quindi non possano e non debbano essere determinati livelli essenziali delle relative prestazioni volti a garantire l'uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti nel territorio nazionale — appare sinceramente incomprensibile e comunque errato, se solo si considera che la disciplina e l'esercizio delle professioni involge quantomeno, nella prospettiva dei professionisti, il diritto al lavoro e, nella prospettiva di chi si avvalga della prestazione professionale, la garanzia dei relativi diritti di volta in volta implicati a seconda dell'attività in questione (ad esempio diritto alla salute nel caso di professioni sanitarie, diritto di difesa in caso di professione forense, ecc.).

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

La scelta della legge n. 86 del 2024 di procedere all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in tale materia senza la previa determinazione dei relativi LEP suscita particolare sconcerto non solo per il nesso inscindibile che lega l'organizzazione della giustizia di pace a diritti di rango costituzionale, ma anche perché lo stesso Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nel suo pur assai incompleto Rapporto finale (p. 37) aveva formulato delle ipotesi articolate di futura determinazione dei LEP in tale materia. Il ragionamento si potrebbe replicare per tutte le materie, ma è evidente che già questi esempi devono ritenersi — per ragioni di economia processuale — sufficienti. Senza tediare ulteriormente codesta ecc.ma Corte con l'esame puntuale di tutte le nove materie arbitrariamente escluse dal novero di quelle «LEP-condizionate», dunque, quel che preme ribadire è che in tutte, nessuna esclusa, vi sono livelli essenziali delle relative prestazioni concernenti diritti civili e sociali che il legislatore deve necessariamente determinare prima di procedere all'attribuzione delle forme ulteriori di autonomia di cui all'art. 116, comma 3 della Costituzione.

3.4.2.- Ma v'è ancora di più. L'art. 2, comma 1, della legge n. 86 del 2024, nel disciplinare il procedimento di approvazione delle intese fra Stato e regione, stabilisce che il negoziato con la regione richiedente «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia». Da ciò sembra doversi inferire che le nove materie escluse dalla determinazione dei LEP (perché illegittimamente reputate non «LEP-condizionate») possono essere devolute alle regioni richiedenti non solo immediatamente (giusta quanto previsto dal già censurato art. 4, comma 2, della legge n. 86 del 2024) ma persino «in blocco» e senza neppure un negoziato relativo alla singola materia.

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

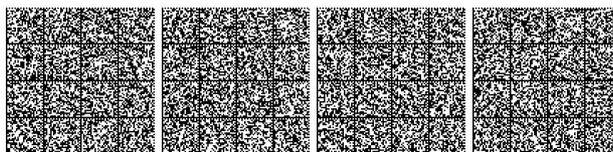
3.5.- Plurimi vizi di costituzionalità affliggono anche la disciplina relativa al procedimento di determinazione e aggiornamento dei LEP.

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

Giova infatti segnalare che il citato art. 3:

al comma 1 delega il Governo a adottare uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge n. 197 del 2022 «per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP)»;

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



al comma 7 prevede l'aggiornamento periodico dei LEP «con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze» e stabilisce che «sugli schemi di decreto è acquisito il parere della Conferenza unificata, da rendere entro venti giorni, decorsi i quali gli stessi schemi di decreto sono trasmessi alle Camere per il relativo parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia [...]».

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

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

Orbene, sempre codesta ecc.ma Corte ha più volte ricordato che ogniquale volta vi sia un intreccio di competenze tra Stato e regioni l'intervento del legislatore statale «deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione» e se «le disposizioni impugnate toccano sfere di competenza esclusivamente statali e regionali», come qui accade, «il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione deve essere individuato nella Conferenza Stato-regioni». Viceversa, la forma di raccordo con le regioni consistente nel semplice parere in Conferenza unificata è «lesiva del principio di leale collaborazione perché non idonea a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali, necessario a contemperare la compressione delle loro competenze», in quanto «Solo l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative, garantisce un reale coinvolgimento» (Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016).

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

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

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

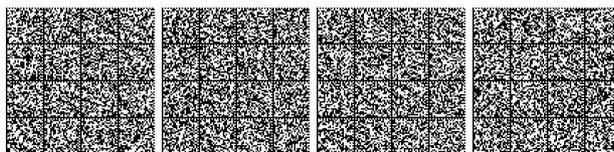
In subordine, e nell'ipotesi in cui codesta ecc.ma Corte dovesse ritenere che la determinazione e l'aggiornamento dei LEP non coinvolgano esclusivamente sfere di competenza statali e regionali, ma anche quelle degli enti locali, l'art. 3, ai commi 1, 2 e 7 della legge n. 86 del 2024, avrebbe dovuto quantomeno prevedere il raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza unificata. Il mero parere di questa, infatti, per le ragioni viste è del tutto insufficiente a garantire un reale ed effettivo coinvolgimento di tutti i livelli a vario titolo coinvolti.

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

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

Nella fase di monitoraggio dell'effettiva garanzia dell'erogazione dei LEP, dunque la Conferenza Stato-regioni non è in alcun modo contemplata, con conseguente violazione degli articoli 5 e 120 della Costituzione per contrasto con il principio di leale collaborazione.

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



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

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

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

4.1.- Come anticipato in apertura, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte è costante nel ritenere ammissibili le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri diversi da quelli, contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, riguardanti il riparto delle competenze tra lo Stato e le regioni, «quando sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione» (così nella sentenza Corte costituzionale n. 22 del 2012, ove sono richiamate le sentenze n. 128 del 2011, n. 326 del 2010, n. 116 del 2006, n. 280 del 2004).

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

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

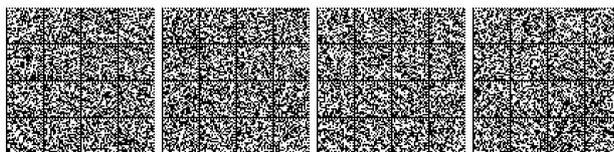
la definizione delle «procedure e le modalità operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione» (comma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

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

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

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

Quanto al comma 1 dell'art. 3, infatti, esso prevede che «Ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP), il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197».



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

Sia sufficiente considerare, sul punto, che le menzionate previsioni della legge n. 197 del 2022 concernono l'istituzione di una Cabina di regia per la determinazione dei LEP (comma 792), e le attività a essa demandate (comma 793), tra le quali rientra anche quella di «determina[re] [...] i LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*» (comma 793, lettera *d*) e di «predispo[re] uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono determinati, anche distintamente, i LEP [...]» (comma 795). Come si vede, dunque, il comma 795, inopinatamente evocato dall'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024 tra i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega legislativa in materia di fissazione dei LEP, prevede che i LEP medesimi siano determinati, invece, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Non solo. L'art. 1, comma 797, della legge n. 197 del 2022 stabilisce che se le attività della Cabina di regia non si concluderanno entro il 31 dicembre 2024 sarà nominato un Commissario per il completamento delle attività non perfezionate (comma 797).

Francamente non si comprende come tali previsioni possano assurgere a principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega legislativa, poiché non contengono alcuna indicazione idonea a vincolare il Governo. Ciò significa, dunque, che l'art. 3, comma 1, viola l'art. 76 della Costituzione perché, a ben vedere, delega l'esercizio della funzione legislativa al Governo senza previa determinazione di alcun principio o criterio direttivo. L'assenza di una base legislativa è, se possibile, ancor più grave se si considera che codesta ecc.ma Corte, nella già menzionata sentenza n. 88 del 2003, proprio in materia di LEP ha segnalato che «la conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle regioni e delle province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori».

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

La norma in parola, infatti, stabilisce che «i decreti di cui al presente articolo» — e già qui non è dato intendere chiaramente se ci si riferisca ai soli decreti legislativi di cui al comma 1 o anche ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al successivo comma 7 — «definiscono le procedure e le modalità operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione. [...]».

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

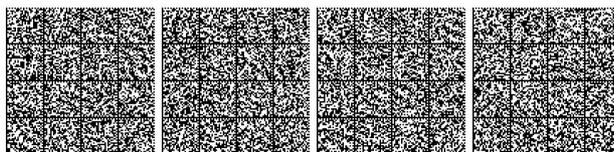
4.4.- Violato, peraltro, è pure l'art. 23 della Costituzione, (anche) dal quale è desumibile il principio di legalità, tratto caratterizzante lo Stato di diritto. Il comma 7 dell'art. 3, infatti, dispone che l'aggiornamento dei LEP avviene «con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze». È evidente che in questo modo si conferisce all'Esecutivo un potere discrezionale privo di qualsivoglia delimitazione per legge, così violando il principio di legalità (che nello Stato costituzionale di diritto — come è noto — va inteso in senso sostanziale) e l'art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione, che, come visto, affida alla legge statale la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

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

5.- *Illegittimità costituzionale degli articoli 5; 8, comma 2; e 9, commi 1 e 3, della legge 26 giugno 2024, n. 86, per violazione degli articoli 1, 3, 5, 28, 81, 97, 116, 117 e 119 della Costituzione.*

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

5.1.- Come indicato in narrativa, l'art. 5 della legge reca i «Principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento» (così la rubrica dell'articolo). Il primo comma prevede che l'intesa tra lo Stato e la regione che richiede ulteriori funzioni e competenze stabilisca «i criteri



per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su proposta di una Commissione paritetica Stato-regione autonomie locali, disciplinata dall'intesa medesima». Il secondo comma soggiunge che l'intesa «individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'art. 119, quarto comma della Costituzione».

L'art. 8 della legge impugnata regola i meccanismi di «monitoraggio» (così la rubrica). Rileva qui il secondo comma, a tenor del quale «La Commissione paritetica provvede altresì annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni. Qualora la suddetta ricognizione evidenzia uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese ai sensi dell'art. 5, comma 2, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili. Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili».

L'art. 9 della legge contiene le «Clausole finanziarie» (così la rubrica). Interessano, qui, in particolare, il primo comma, a tenor del quale «Dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», e il terzo, ove si osserva che, «per le singole regioni che non siano parte delle intese approvate con legge in attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, è garantita l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'art. 119, terzo, quinto e sesto comma della Costituzione. Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'art. 3. È comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante».

5.2.- In estrema sintesi, le disposizioni richiamate:

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

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

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

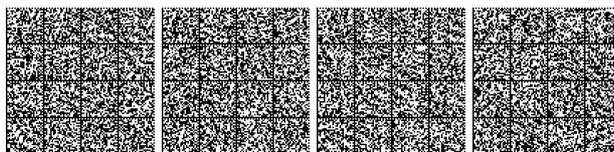
*iv)* escludono che la devoluzione di ulteriori funzioni alle regioni possa determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

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

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

i limiti e i requisiti di rilievo economico-finanziario posti dal legislatore statale (compartecipazione al gettito da parte delle regioni ad autonomia particolare, regolazioni finanziarie a consuntivo, invarianza finanziaria per le regioni che rimangono ad autonomia ordinaria, invarianza finanziaria delle risorse per gli interventi di coesione e perequativi) fissano dei criteri tali da non poter essere tutti contestualmente rispettati;

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



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

quand'anche l'ecc.ma Corte non dovesse ritenere che le disposizioni commentate siano in rapporto di palese incompatibilità logica e giuridica, sarebbe comunque inevitabile prendere atto dell'illegittimità delle disposizioni impugnate, rilevando che i lavori preparatori (in particolare, la relazione tecnica del MEF allegata al disegno di legge da cui ha avuto origine la legge impugnata) non hanno adeguatamente e ragionevolmente illustrato il fatto che dall'applicazione della legge impugnata, nelle modalità previste dalla legge impugnata, sia possibile garantire il finanziamento delle funzioni da devolvere tramite la compartecipazione al gettito e, contemporaneamente evitare nuovi e maggiori oneri per lo Stato, così assicurando l'invarianza finanziaria per le regioni. Tanto, in base alla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, costituisce elemento sintomatico della violazione dell'*art. 81* della Costituzione e, per le ragioni che si diranno, degli articoli 117, comma 3 e 119 della Costituzione.

5.3.- Ancora in via preliminare va osservato che l'*art. 116* della Costituzione consente il riconoscimento alle regioni ordinarie di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». L'*art. 116* della Costituzione non prevede, ovviamente, riduzioni dello spazio di autonomia regionale fissato dalla Costituzione. È del tutto evidente che la concessione di ulteriori forme di autonomia deve costituire un «gioco a somma positiva», non certo «a somma zero», perché la concessione di ulteriori forme e condizioni di autonomia a una regione non può certo determinare una riduzione dell'autonomia delle altre. Ciò non potrebbe accadere nemmeno in termini di minore disponibilità di entrata o di spesa, circostanza che comporterebbe una compressione della competenza in materia di «coordinamento della finanza pubblica» *ex art. 117*, comma 3 della Costituzione. Anche la minima erosione, *nummo uno*, dell'autonomia finanziaria delle «altre» regioni, dunque, determina e comporta la violazione dell'*art. 116*, comma 3 della Costituzione e dell'*art. 117*, comma 3 della Costituzione, in quanto la concessione di maggiori spazi di autonomia a una o più regioni viene irragionevolmente «pagata» dalle altre, secondo uno schema che certamente non è previsto dall'*art. 116* della Costituzione, che in alcun modo contempla una riduzione dell'autonomia delle regioni ordinarie.

Per le medesime ragioni risulta del tutto evidente che la concessione di maggiori spazi di autonomia ai sensi dell'*art. 116*, comma 3 della Costituzione nemmeno può determinare l'erosione delle risorse che lo Stato impiega per le finalità indicate dall'*art. 119*, commi 3, 5 e 6 della Costituzione, cioè per finanziare il fondo perequativo per le regioni con minori capacità di spesa, per finanziare specifici interventi di sviluppo economico e coesione sociale, per contrastare gli svantaggi derivanti dall'insularità (è opportuno sottolineare che anche quest'ultimo profilo rileva per l'odierna ricorrente, atteso che l'*art. 119* menziona lo svantaggio dell'insularità in termini generali, senza limitarlo alle «Isole maggiori», e che del territorio della Puglia fa parte l'arcipelago delle isole Tremiti).

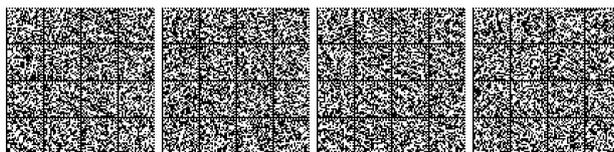
Alla luce di quanto sin qui osservato, le clausole di salvaguardia previste dall'*art. 9*, comma 3, della legge impugnata, ove si garantisce «l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'*art. 119*, terzo, quinto e sesto comma della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

Tanto, con la conseguenza che, ove risulti (come risulterà) che l'impianto della legge impugnata non è in grado di assicurare quelle garanzie, se ne dovrà necessariamente trarre l'unica possibile conseguenza logico-giuridica: l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, anche per la violazione dell'*art. 117*, comma 3 e dell'*art. 119* della Costituzione.

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

5.5.- È possibile ora articolare specificamente i motivi di ricorso.

Come si è indicato *supra*, il legislatore ha espressamente previsto che le funzioni devolute devono essere finanziate tramite compartecipazione al gettito di entrate erariali maturate sul territorio regionale. Si tratta di una previsione assolutamente caratterizzante del modello di autonomia particolare prevista dal legislatore statale, che ha escluso sia il modello del c.d. «regionalismo responsabile», in ragione del quale le funzioni devolute sono finanziate con tributi «propri» della regione, sia forme diverse di cooperazione, tramite il trasferimento (totale o parziale) delle risorse che lo Stato impiegava per la gestione della suddetta funzione nel territorio regionale.



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

Né si può obiettare che quella qui contestata sarebbe una mera difficoltà tecnica, che la legge affronta attraverso il meccanismo di «monitoraggio» di cui all'art. 8, comma 2, il cui testo è stato riportato *supra*.

Tanto, per le seguenti ragioni:

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

*ii)* il meccanismo di monitoraggio previsto dall'art. 8, comma 2, della legge impugnata contempla la possibilità che il gettito compartecipato non sia sufficiente a finanziare la nuova funzione devoluta e, pertanto, stabilisce che si proceda a un aggiustamento delle aliquote. Anche le «regolazioni finanziarie» per gli anni già decorsi e connotati da gettito insufficiente, dunque, si devono effettuare attraverso l'aumento delle aliquote di compartecipazione. Tanto dimostra che non c'è alcun modo per la regione con minore capacità di spesa di sottrarsi al suo svantaggio strutturale;

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

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

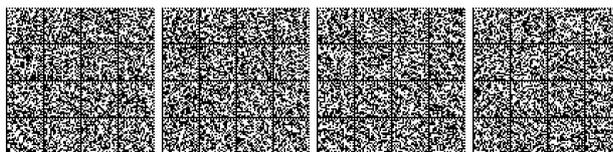
È in primo luogo violato il principio di eguaglianza e di ragionevolezza *ex* art. 3 della Costituzione, in quanto le regioni con minore capacità fiscale sono discriminate nell'accesso alle ulteriori forme di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione.

È, poi, violato lo stesso art. 116, comma 3 della Costituzione, che non contempla alcuna distinzione tra regioni con maggiore o minore capacità fiscale per residente, né consente in alcun modo di giustificare diverse possibilità di accesso all'autonomia particolare in ragione della capacità fiscale dei residenti. S'aggiunga, per sgomberare il campo da un ipotetico errore prospettico, che la maggiore capacità fiscale di un territorio non è indice del fatto che la regione sia «più virtuosa» in termini di efficienza ed economicità dell'attività amministrativa, così come non sarebbe corretto dire che una regione con minore capacità fiscale per abitante sia «meno virtuosa» in base ai medesimi criteri. La capacità fiscale del territorio non corrisponde alla capacità di tenere in ordine i conti nell'esercizio delle funzioni di competenza e di gestire una spesa pubblica efficace. Al contrario, per ovvi motivi, un territorio con una minore capacità fiscale per abitante sottopone l'ente regione a una maggiore pressione di tipo finanziario, che rende meno agevole conseguire gli obiettivi di finanza pubblica.

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

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

Si è visto che il legislatore statale, all'art. 9: *i)* ha affermato che dall'applicazione della legge impugnata non derivano nuovi o maggiori oneri: *ii)* ha previsto che nemmeno le intese da approvarsi con legge comporteranno nuovi o maggiori oneri.



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

Come si è già osservato, infatti, il legislatore statale riconosce che le funzioni devolute devono essere finanziate e che devono essere finanziate attraverso la compartecipazione al gettito erariale. Già questa circostanza rende evidente che la devoluzione comporta nuovi e maggiori oneri. La devoluzione di una funzione alla regione può infatti comportare dei parziali risparmi di spesa per lo Stato, ma certamente non tali da equivalere alla costruzione *ex novo* di un apparato burocratico regionale incaricato di svolgere la funzione devoluta. Lo Stato, infatti, deve mantenere attivi gli uffici (cioè l'insieme organizzato di risorse umane, finanziarie e strumentali) necessari per lo svolgimento della medesima funzione per le regioni non beneficiarie della devoluzione. È agevole osservare che, fintanto che la funzione oggetto di devoluzione non sia attribuita a tutte le regioni (evento *incertus an et quando*), lo Stato non potrà smantellare la propria struttura amministrativa di riferimento, con conseguenti e inevitabili duplicazioni di apparati (e, dunque, maggiori costi). Tanto, per non parlare del fatto che anche il giorno in cui lo Stato si spogliasse completamente di tutte le funzioni amministrative concernenti una certa materia tra quelle *ex art. 116*, comma 3 della Costituzione, dovrebbe comunque mantenere attivo ed efficiente un supporto tecnico-istruttorio almeno per le funzioni di monitoraggio e per i profili concernenti le relazioni sovranazionali e internazionali.

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

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

Non basta ancora. Si è già detto del meccanismo di aggiornamento e ricognizione dei LEP e dei gravi dubbi di legittimità costituzionale ch'esso solleva e sul punto si tornerà al motivo che segue per quanto concerne proprio i profili finanziari. Si è anche osservato che è errato affermare che alcune materie passibili di devoluzione non siano correlate ai LEP. In questa sede si deve aggiungere che, proprio perché tutte le materie sono correlate ai LEP, la devoluzione delle funzioni nelle materie che il legislatore statale ha inopinatamente ritenuto estranee ai LEP non può che determinare il sorgere di nuovi e maggiori oneri del tutto impreveduti dallo Stato.

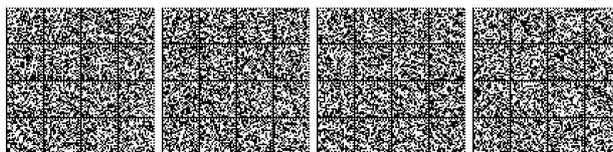
Per completezza e in via subordinata va ulteriormente osservato che, quand'anche l'ecc.ma Corte ritenesse corretta la statuizione della legge impugnata che alcune funzioni assegnabili alle regioni sarebbero estranee ai LEP, per tali funzioni vi sarebbero comunque costi e fabbisogni *standard* (cui ricondurre,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

Tanto costituisce ulteriore e indubitabile elemento sintomatico della radicale inaffidabilità della clausola d'invarianza finanziaria, con le conseguenze che già si sono dette.

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

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

- a) sarebbero sorti dall'approvazione delle bozze di intesa tra lo Stato e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna già diffuse nel 2019;
- b) sono destinati a sorgere dall'attuazione della legge impugnata;



c) sono destinati ad aumentare col passare del tempo in ragione del meccanismo della compartecipazione alle entrate erariali.

In particolare, l'UPB ha affermato che, con riferimento alle ipotesi di devoluzione di ulteriori forme di autonomia fatte nel 2019, già nel corso di una precedente audizione erano stati segnalati plurimi profili critici, quali «l'assenza di criteri di accesso al regionalismo differenziato (ad esempio relativi alla solidità delle finanze e alla capacità amministrativa delle regioni richiedenti) e l'assenza di informazioni sulle implicazioni finanziarie da esso derivanti al momento del passaggio parlamentare». Inoltre, «Sul piano dei rapporti finanziari con le RAD si evidenziavano l'assenza di riferimenti alla legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale e al decreto legislativo n. 68/2011 di attuazione della legge delega in tema di federalismo regionale, l'inadeguatezza della spesa storica *pro capite* come criterio per la determinazione delle risorse da trasferire alle RAD in caso di mancata definizione dei fabbisogni *standard*, i rischi di maggiori oneri per il bilancio dello Stato derivanti dall'asimmetria nell'aggiustamento delle aliquote di compartecipazione negli anni successivi al conferimento delle ulteriori forme di autonomia» (enfasi aggiunta qui e nelle successive citazioni riportate in carattere grassetto e/o sottolineato).

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

Tra le altre cose, infatti, «Anche a parità di risorse andrebbero valutati i possibili maggiori costi per la pubblica amministrazione nel suo complesso determinati dal minore sfruttamento delle economie di scala e di integrazione a livello nazionale».

S'aggiunga che «Il disegno di legge non risolve [...] le incertezze sulla possibile dinamica delle risorse regionali negli anni successivi all'approvazione dell'intesa», in ragione del meccanismo di compartecipazione alle entrate erariali. In particolare, «Le garanzie dell'invarianza finanziaria complessiva, della coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica e dell'adeguatezza delle risorse regionali rispetto alle funzioni pubbliche loro attribuite (come richiesto dal quarto comma dell'art. 119 della Costituzione) potrebbero venire meno in assenza di un allineamento fra l'evoluzione del gettito devoluto a ogni RAD e quello dei fabbisogni di spesa». Quanto a quest'ultimo elemento, va ricordato che la legge consente, sì, l'allineamento, ma lo limita nell'ambito delle (non meglio precisate) «risorse disponibili».

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

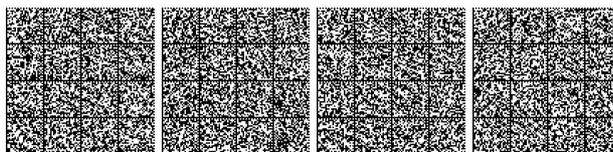
Nulla di tutto ciò, però, accade nel caso di specie, avendo il legislatore statale preteso, in maniera del tutto irragionevole, un'impossibile invarianza finanziaria.

Analoghe valutazioni sono state rappresentate dalla Banca d'Italia nella memoria del 19 giugno 2023 depositata per l'audizione innanzi la 1ª Commissione «Affari costituzionali» del Senato (doc. 5). Ivi si osserva che «Tra i principi enunciati nel DDL vi è quello dell'iniziale bilanciamento tra entrate e spese trasferite, in modo da rendere neutrale almeno nell'immediato l'impatto del riassetto delle competenze sui saldi di finanza pubblica. Il rischio che da tale processo possano derivare maggiori oneri per il bilancio pubblico, tuttavia, non può essere trascurato. Come già ricordato, la spesa complessiva potrebbe risentire della frammentazione nell'erogazione dei servizi pubblici, oltre che di maggiori costi dovuti a diseconomie di scala» (enfasi aggiunta qui e nelle successive citazioni riportate in carattere grassetto e/o sottolineato).

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

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

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



Quanto al meccanismo delle compartecipazione, il *dossier* osserva che, «con specifico riferimento invece alle modalità di finanziamento delle funzioni trasferite, andrebbe chiarita la portata applicativa della relativa disciplina, dal momento che la stessa, pur stabilendo che l'intesa individua quale fonte di finanziamento per le funzioni attribuite le compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, richiama il rispetto, non solo dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, concernente la copertura finanziaria, ma anche dell'art. 119, quarto comma della Costituzione che individua tutte le diverse fonti che consentono agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, ossia non solo le compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio, ma anche i tributi propri e le risorse derivanti dal fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale» (enfasi aggiunta).

Quanto al meccanismo di monitoraggio di cui all'art. 8, il *dossier* osserva che «andrebbe chiarito se con la nozione di “oneri finanziari” prevista al comma 1 si intenda fare riferimento alla spesa effettivamente sostenuta per l'esercizio delle funzioni trasferite e se con la nozione di “fabbisogni di spesa”, di cui al successivo comma 2, si intenda invece fare riferimento ai fabbisogni *standard* e ai relativi costi. In tal caso, sembrerebbe doversi tener conto, ai fini della variazione delle aliquote di compartecipazione, degli scostamenti tra costi e fabbisogni *standard*, da un lato, e gettito da compartecipazione, dall'altro, ma non anche delle variazioni degli oneri finanziari derivanti non già da variazioni dei predetti costi e fabbisogni *standard*, bensì da altre cause quali ad esempio la maggiore o minore efficienza nella prestazione dei servizi. In tale ipotesi andrebbe altresì chiarito se la verifica della variazione dei fabbisogni *standard* e dei relativi costi debba essere effettuata sulla base dell'aggiornamento almeno triennale di questi ultimi effettuato ai sensi dell'art. 3, comma 8».

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

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

Dubbi che convergono con l'autorevole richiamo contenuto nella lettera inviata in data 10 ottobre 2023 dall'allora Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco al «Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni» istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023, comitato di cui egli era componente (doc. 7).

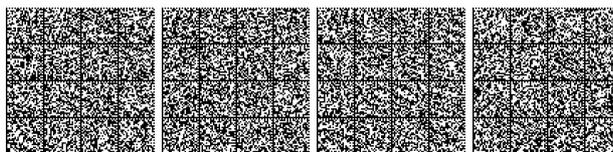
La lettera insisteva, tra l'altro, sui «riflessi potenziali sugli equilibri finanziari» dell'autonomia differenziata: «La valutazione dell'impatto sulla finanza pubblica e sui rapporti finanziari fra Stato e regioni e la conseguente distribuzione delle risorse pubbliche costituisce un elemento cardine,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

5.9.- L'invarianza finanziaria è, dunque, niente più che una chimera e la sua promessa e imposizione *ex lege de futuro* comporta una grave violazione della Costituzione.

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

L'art. 9 della legge, ove tale invarianza è predicata, viola dunque l'art. 81 della Costituzione. Come codesta ecc. ma Corte ha più volte affermato, infatti, «la clausola di invarianza finanziaria non può tradursi in una mera clausola di stile e che, “[o]ve la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile” (sentenza n. 115 del 2012), consistente nell'esatta quantificazione delle risorse disponibili e della loro eventuale eccedenza utilizzabile per la nuova o maggiore spesa, i cui oneri devono essere specificamente quantificati per dimostrare l'attendibilità della copertura» (sentenza n. 82 del 2023).

Analogamente, codesta ecc. ma Corte costituzionale ha rammentato come «la costante giurisprudenza costituzionale abbia individuato una “qualificazione primaria del difetto di copertura” nell'“irrazionalità” ravvisabile quando “in sede normativa si statuisca — in contrasto con gli elementari canoni dell'esperienza — che da un'iniziativa legislativa latrice di oneri non derivi la correlata necessità di una loro copertura (sentenza n. 227 del 2019)”» (sentenza n. 163 del 2021). La medesima pronuncia aggiunge che «L'esplicita previsione di neutralità finanziaria non esclude la violazione dell'art. 81 della Costituzione: “in varie occasioni, sono state censurate leggi che prevedevano una clausola di invarianza ma, al contempo, contraddittoriamente introducevano nuovi oneri a carico dell'amministrazione”. In particolare,



“allorché sono stati disposti interventi inevitabilmente onerosi, senza che né nella legge né altrove si fosse data alcuna spiegazione in merito alle spese e alla loro copertura”, la Corte ha ritenuto che “la previsione dell’assenza di oneri aggiuntivi costituisca una mera clausola di stile, priva di sostanza” (sentenza n. 5 del 2018)».

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

Inoltre, come indicato nei primi paragrafi del presente motivo, la mancanza di adeguata copertura economica comporta l’incapacità della legge statale di garantire l’invarianza finanziaria per le regioni ordinarie nonché l’invarianza delle risorse: da destinare al fondo perequativo *ex art. 119, comma 3 della Costituzione*; da destinare agli interventi di sviluppo territoriale e di coesione *ex art. 119, comma 5 della Costituzione*; da destinare agli interventi volti a rimuovere gli svantaggi strutturali derivanti dall’insularità *ex art. 119, comma 6 della Costituzione*.

Tanto, come già accennato, comporta:

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

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

la violazione dell’art. 119, comma 4 della Costituzione, in quanto la mancanza di adeguata garanzia di invarianza finanziaria per le altre regioni determina l’illegittima compressione della capacità di finanziare compiutamente le funzioni pubbliche loro attribuite dalla Costituzione e dalla legge;

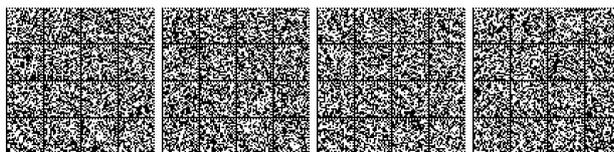
la violazione dell’art. 116, comma 3 della Costituzione, in riferimento all’art. 119, commi 3, 5 e 6 della Costituzione, in quanto l’art. 116, comma 3 della Costituzione impone la garanzia dell’invarianza di risorse per gli interventi di sviluppo territoriale e coesione.

5.10.- Di bel nuovo prevenendo un’ipotetica eccezione di controparte, si osserva che la legge impugnata non solo afferma che non c’è esigenza di una propria copertura economica, ma aggiunge che tale esigenza non si predicherebbe nemmeno per la stipula e l’attuazione delle intese *ex art. 2 della legge impugnata*. La formula impiegata dal legislatore statale all’art. 9, comma 1, che «Dall’applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, è davvero particolare. L’uso del modale «dovere», infatti, somma due diversi significati: da una parte il legislatore statale impone allo Stato e alle regioni di attuare l’autonomia particolare senza generare nuovi e maggiori oneri; dall’altra dichiara di avere previsto che non ci saranno nuovi e maggiori oneri né per lo Stato né per le regioni ad autonomia particolare. La formula legislativa unisce quelle che, secondo la dogmatica degli atti giuridici, sono una dichiarazione «di scienza» e una dichiarazione «di volontà». Questa circostanza non solo dimostra, per un ulteriore profilo, il vizio di violazione dell’art. 81 della Costituzione e di conseguenza, la violazione degli articoli 116, 117 e 119 della Costituzione, ma squaderna l’evidenza dell’interesse al presente ricorso.

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

5.11.- Quand’anche l’ecc.ma Corte non ritenesse del tutto evidente il fatto che la legge impugnata non può non determinare nuovi e maggiori oneri, la censura di violazione dell’art. 81 della Costituzione (e, per le ragioni sopra osservate, di violazione degli articoli 3, 116, 117 e 119 della Costituzione) risulterebbe evidente in ragione delle deficienze della relazione tecnica allegata al disegno di legge da cui ha avuto origine la legge impugnata (doc. 8).

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



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

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

Si tratta di un apporto istruttorio del tutto insufficiente.

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

Nel caso di specie, come già rilevato, nessuna effettiva istruttoria è stata svolta dal Governo. Sul punto è indicativo il commento del già citato *dossier* del Servizio bilancio dello Stato della Camera dei deputati sulla relazione del MEF: «la relazione tecnica ribadisce il contenuto delle norme ed evidenzia che la clausola finanziaria recata dal comma 1 — che stabilisce che dall'attuazione della legge e di ciascuna intesa che dovesse essere approvata non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica — è volta ad orientare le future attività negoziali per la definizione delle intese nonché il futuro legislatore». Come si vede, nessun effettivo apparato istruttorio è stato fornito alle Camere per la discussione della legge qui impugnata.

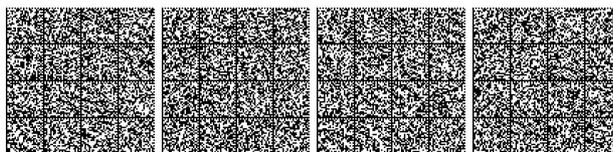
Un provvedimento di così grave impatto non è stato corredata da alcuna simulazione di cosa potrebbe succedere con la devoluzione delle funzioni indicate. Eppure, delle simulazioni sarebbero state ben possibili. Come è noto, infatti, nel 2019 sono state redatte tre ipotesi di intese *ex art.* 116, comma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

Va osservato che l'art. 17, comma 6-*bis*, della legge n. 196 del 2009 precisa che, «per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione».

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

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

Come si legge nella sentenza della Corte costituzionale, n. 124 del 2022, infatti, il legislatore regionale «è tenuto, al pari di quello statale, per ogni proposta di legge comportante implicazioni finanziarie, a redigere una relazione tecnica contenente gli elementi informativi richiesti dalla legge in ordine agli oneri recati da ciascuna disposizione e alle relative coperture», che costituiscono «elementi essenziali della previsione di copertura in quanto consentono di



valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma della Costituzione (sentenza n. 25 del 2021)». Le menzionate disposizioni statali «sono meramente specificative del principio dell'equilibrio di bilancio, sicché questo opera direttamente, a prescindere da norme interposte» (in termini anche le sentenze n. 244 del 2020 e n. 26 del 2013).

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

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

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

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

Come già accennato, l'art. 9, comma 2, della legge n. 86 del 2024 stabilisce che, «Fermo restando quanto previsto dall'art. 4, comma 1, il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni *standard* è attuato nel rispetto dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e degli equilibri di bilancio».

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

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

6.1.- Per dare conto del vizio censurato necessario tornare alle disposizioni impuginate per illustrarne le criticità.

Va rammentato che in base all'art. 1, comma 2, della medesima legge i LEP «indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali».

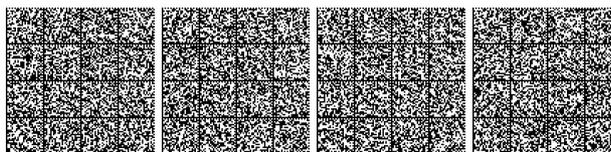
L'art. 4, comma 1, della legge, fatto salvo dall'art. 9, comma 2, qui impugnato, come si è già visto, stabilisce:

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

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

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

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



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

La legge, dunque:

predica in termini generali l'invarianza finanziaria;

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

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

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

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

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

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

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

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

6.3.- Tali statuizioni sono radicalmente illegittime.

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

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

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

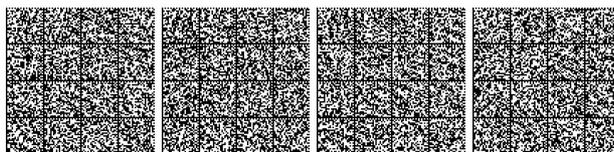
dell'art. 2 della Costituzione, che impone il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini (la cui garanzia è resa evanescente dalla disposizione impugnata);

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

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

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

dell'art. 119 della Costituzione, in quanto la disposizione censurata è intimamente in contraddizione con l'obbligo di adeguato e integrale finanziamento delle funzioni pubbliche e delle misure perequative e di coesione.



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

Per le medesime ragioni risulta violato l'art. 119 della Costituzione, in quanto l'aggiornamento e la revisione dei LEP in regime di invarianza finanziaria comporta l'impossibilità di un integrale finanziamento delle funzioni amministrative delle regioni, ex art. 119, comma 4, della Costituzione.

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

Come accennato in narrativa, l'art. 9, comma 4, della legge impugnata prevede che, «Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'art. 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della *governance* economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea».

Anche tale disposizione è costituzionalmente illegittima.

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

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

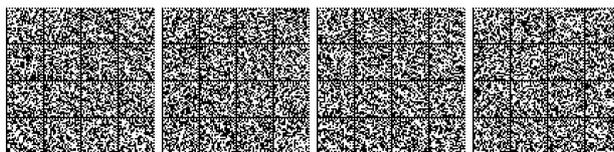
Quanto al riparto, il comma 851 stabilisce che «Il riparto del concorso alla finanza pubblica da parte delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di cui al comma 850 è effettuato, entro il 31 maggio 2022, in sede di auto-coordinamento tra le regioni e le province autonome, formalizzato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie; in assenza di accordo in sede di auto-coordinamento il riparto è effettuato, entro il 30 settembre 2022, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sulla base di un'istruttoria tecnica sugli obiettivi di efficientamento condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* con il supporto del Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) e previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

Ebbene: è del tutto evidente che, in mancanza di un'espressa previsione di inclusione anche delle regioni ad autonomia particolare nella platea dei soggetti tenuti a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica, tali regioni potranno sottrarsi al meccanismo di auto-coordinamento previsto dal comma 851 della legge n. 178 del 2020. Tale previsione di inclusione, però, è proclamata dalla legge impugnata come meramente facoltativa.

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

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

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



La previsione qui censurata, infatti:

determina un'evidente discriminazione tra le regioni non richiedenti e quelle ad autonomia particolare che è priva di ogni ragionevole giustificazione, in violazione del principio di eguaglianza e ragionevolezza *ex art. 3* della Costituzione;

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

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

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

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

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

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

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

Come si dirà, l'intesa è la soluzione che meglio realizza la leale collaborazione e, pertanto, in questa sede le norme indicate nell'epigrafe del motivo sono censurate per violazione degli articoli 5 e 120 della Costituzione in via principale nella parte in cui non prevedono il raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza unificata.

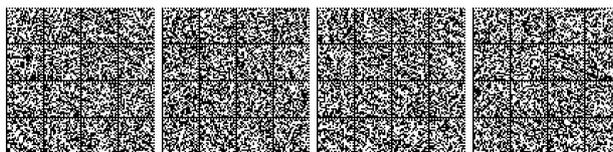
In subordine, nell'ipotesi in cui codesta Ecc.ma Corte dovesse ritenere che sia invece la Conferenza Stato-regioni — e non la Conferenza unificata — la sede d'emersione degli interessi coinvolti dalle norme indicate nell'epigrafe del motivo, esse vengono comunque censurate, seppure in via subordinata,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

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

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

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

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



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

Il successivo comma 5 dispone che «Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo di cui al comma 4 e comunque una volta decorso il termine di novanta giorni, predispone lo schema di intesa definitivo al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo di cui al comma 4, riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata. Lo schema di intesa definitivo è trasmesso alla regione interessata, che lo approva secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria [...]».

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

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

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

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

8.2.- Dalla ricognizione della disciplina rilevante si evince il ruolo illegittimamente marginale riservato alla Conferenza unificata e, in generale alle altre regioni. La legge, infatti, prevede unicamente il rilascio di pareri. Fa eccezione il solo art. 8, comma 2, che prevede l'intesa in sede di Conferenza unificata nel caso in cui il Ministero dell'economia debba adottare «le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese» a seguito della ricognizione di scostamenti dovuti alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei tributi. Tuttavia, dati gli interessi coinvolti e l'inestricabile groviglio di competenze rilevanti, sarebbe stata necessaria la previsione generalizzata del modello dell'intesa «forte», mentre qui non è utilizzato nemmeno il modello dell'intesa «debole». Le intese «forti», come è ben noto, si caratterizzano per il fatto che il mancato raggiungimento dell'accordo costituisce un ostacolo insormontabile alla conclusione del procedimento e, quindi, all'assunzione della decisione finale. L'intesa è considerata, invece, «debole» quando, decorso un certo lasso di tempo senza che si sia raggiunto l'accordo, uno dei soggetti (normalmente lo Stato) può comunque adottare l'atto finale. Deve, però, ricordarsi che in molte occasioni la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte ha ritenuto non sufficiente il puro trascorrere del tempo per superare il dissenso. A mero titolo esemplificativo, la sentenza n. 1 del 2016 afferma che «secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, gli strumenti di cooperazione tra diversi enti debbono prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione. Se, da un lato, il superamento del dissenso deve essere reso possibile, anche col prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti, per evitare che l'inerzia di una delle parti determini un blocco procedimentale, impedendo ogni deliberazione, dall'altro, il principio di leale collaborazione non consente che l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale sia mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo (*ex plurimis*, sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011) — specie quando il termine previsto è [...] alquanto breve — o dell'urgenza del provvedere. Il principio di leale collaborazione esige che le procedure volte a raggiungere l'intesa siano configurate in modo tale da consentire l'adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze».



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

Come è stato osservato, «il parere obbligatorio è infatti meramente consultivo, mentre l'intesa, anche solo nella (pur qui insufficiente) declinazione “debole”, ha pur sempre funzione di co-decisione paritaria, ancorché dotata di un dispositivo che la rende superabile in caso di esito negativo delle trattative». A ciò si aggiunga che mentre il parere obbligatorio è adottato a maggioranza dalla Conferenza unificata o dalla Conferenza Stato-regioni e può essere superato con una semplice deliberazione del Consiglio dei ministri, l'intesa (foss'anche in senso debole) è un atto per il quale è richiesta l'unanimità di tutti i partecipanti alle sedute e che comporta l'apertura ed eventualmente la reiterazione di trattative utili alla conclusione di un accordo, la conduzione delle quali è a sua volta suscettibile di sindacato in sede di conflitto di attribuzioni pel duplice profilo della congruità del termine e della lealtà dei comportamenti e il superamento delle quali impone una deliberazione motivata da parte del Consiglio dei ministri. Si badi: il controllo sulle procedure di raccordo che concretizzano il principio di leale collaborazione «si ha a prescindere dalla natura legislativa o sub-legislativa dell'atto impugnato. Ciò che rileva e rende quindi il vincolo concertativo costituzionalmente obbligatorio è il “concorso di competenze” inestricabili di Stato, regioni ed enti locali nel quadro di interventi volti a definire regole omogenee e unitarie in un certo settore» (le osservazioni che precedono sono riprese da A. Poggi – G. Boggero, Non si può riformare la pubblica amministrazione senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un titolo incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016, in *Federalismi.it*, n. 25/2016).

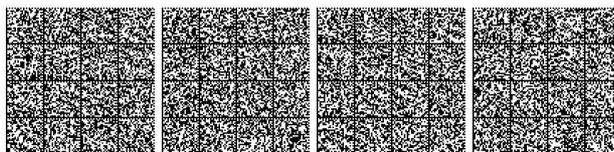
Come si è già osservato *supra*, infatti, è errato pensare che l'autonomia particolare ottenuta da una regione non abbia implicazioni per tutte le altre. Si tratta, infatti, di redistribuire competenze e, soprattutto, risorse con effetti di carattere generale. Di conseguenza, la previsione di semplici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

8.3.- Che sia così, peraltro, lo si evince agevolmente proprio dalla giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale, che, scrutinando la legge n. 124 del 2015, ha affermato principi generali applicabili al di là del caso concreto (esso pure assai ampio, invero, in quanto in quell'occasione venne scrutinata e dichiarata in parte incostituzionale una legge che abbracciava diversi aspetti della disciplina del pubblico impiego). La già menzionata sentenza n. 251 del 2016, infatti, ha riconosciuto che «Tutte le disposizioni impuginate riflettono l'intento del legislatore delegante di incidere sulla “riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, secondo un criterio di diversificazione delle misure da adottare nei singoli decreti legislativi» e ha precisato che «Un simile intervento del legislatore statale rientra, infatti, nel novero di quelli, già sottoposti all'attenzione di questa Corte, volti a disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una “fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse”, quanto piuttosto interessi distinti “che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e regioni” (sentenza n. 278 del 2010), corrispondenti alle diverse materie coinvolte».

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

La suddetta sentenza n. 251 del 2016 ha anzitutto rimarcato che «Questa Corte ha individuato nel sistema delle conferenze “il principale strumento che consente alle regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale” (sentenza n. 401 del 2007) e “[u]na delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione” (sentenza n. 31 del 2006)».

In secondo luogo, ha sottolineato che «l'evoluzione impressa al sistema delle conferenze finisce con il rivelare una fisiologica attitudine dello Stato alla consultazione delle regioni e si coniuga con il riconoscimento, ripetutamente operato da questa Corte, dell'intesa in sede di Conferenza unificata, quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), “qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo” (sentenza n. 1 del 2016)». A tal proposito, codesta Ecc.ma Corte ha chiaramente precisato che «Il parere come strumento di coinvolgimento delle autonomie regionali e locali non può non misurarsi con la giurisprudenza di questa Corte che, nel corso degli anni, ha sempre più valorizzato la leale collaborazione quale principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione (di recente, sentenze n. 21 e n. 1 del 2016)». Peraltro ha evidenziato, da un lato, che «Quel principio è tanto più apprezzabile se si considera la “perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi” (sentenza n. 278 del 2010) e diviene dirimente nella considerazione di interessi sempre più



complessi, di cui gli enti territoriali si fanno portatori» e, dall'altro, che «Un'analogha esigenza di coinvolgere adeguatamente le regioni e gli enti locali nella forma dell'intesa è stata riconosciuta anche nella diversa ipotesi della attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa allo Stato».

Ancora, per prevenire eventuali eccezioni circa l'allungamento e/o la paralisi del procedimento, la sentenza n. 251 del 2016 ha affermato che «le procedure di consultazione devono “prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione” (sentenza n. 1 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 121 del 2010). Non si prefigura una “drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra» (sentenza n. 24 del 2007).

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

Infine, codesta Ecc.ma Corte ha riconosciuto che «questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo», ma ha aggiunto che «Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 della Costituzione».

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

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

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

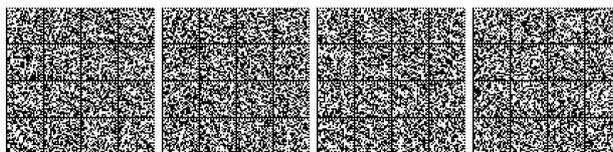
8.4.- Come abbiamo visto, la legge impugnata prevede solo delle forme blande di partecipazione della Conferenza unificata ai vari procedimenti ivi disciplinati. E, come si confida di aver dimostrato, ciò lede le prerogative delle altre regioni, comprese quelle dell'odierna ricorrente.

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

8.4.1.- L'art. 5 della legge n. 86 del 2024 stabilisce i «principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento». Ebbene: la legge, oltre a disporre la costituzione di una Commissione paritetica che è composta da rappresentanti del Governo e da rappresentanti della sola regione direttamente interessata, ivi compresi i rappresentanti degli enti locali, non prevede, nell'ambito di tali importanti attribuzioni, alcun passaggio in Conferenza unificata. Anche in questo caso, invero, è violato il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, ciò che ridonda anche in violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione. È evidente, infatti, che proprio l'individuazione dei beni e delle risorse umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della regione delle ulteriori forme di autonomia necessita dell'interlocuzione con tutto il comparto delle autonomie regionali.

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

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



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

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

8.4.2.- Come anticipato *supra*, l'art. 2, comma 8, della legge impugnata si limita a stabilire che «il disegno di legge di cui al comma 6, cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione». La norma, dunque, nulla dispone per l'ipotesi — da ritenersi tutt'altro che preclusa — in cui siano approvati emendamenti parlamentari al disegno di legge governativo di approvazione delle intese. Se ne deve desumere, quindi, che in tale ipotesi non sia previsto alcun coinvolgimento né della singola regione che aspira all'autonomia particolare né della Conferenza unificata (o, in subordine, della Conferenza Stato-regioni).

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

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

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

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

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

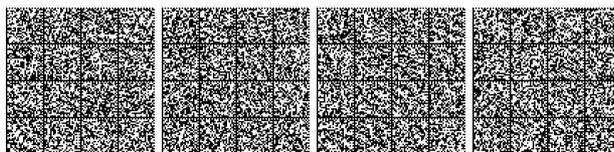
8.4.4.- Anzitutto è illegittimo che la proroga di cui al comma 2 sia prevista in modo sostanzialmente automatico e senza che la Conferenza unificata sia coinvolta, nonostante si tratti di valutare dopo ben dieci anni l'impatto che l'autonomia particolare riconosciuta a una determinata regione ha avuto sulle altre regioni e sulla generalità degli interessi nazionali. Dopo un periodo così lungo, infatti, il mancato coinvolgimento della Conferenza è del tutto illegittimo.

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

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

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

8.4.6.- Da ultimo, per i medesimi motivi, il comma 4 è illegittimo perché non prevede alcuna partecipazione della Conferenza unificata (o, in subordine, della Conferenza Stato-regioni) alle «verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché il monitoraggio delle stesse». Ancora una volta il rapporto è esclusivamente a due, Governo e singola regione



interessata, estromettendosi illegittimamente le altre regioni (anche nella forma della Conferenza) dalla possibilità di esprimersi su aspetti che hanno — un impatto anche sulle loro attività e sulla garanzia dei LEP nel loro territorio (sia che aderiscano a forme di autonomia particolare, sia che non vi aderiscano).

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

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

Per (almeno) mitigare tali conseguenze, la legge impugnata avrebbe necessariamente dovuto imporre intese bilaterali o plurilaterali (a seconda delle interconnessioni che ciascuna materia comporta) da stipularsi con le altre regioni incise dall'esercizio della particolare autonomia, eventualmente da stipularsi all'interno della Conferenza unificata o della Conferenza Stato-regioni.

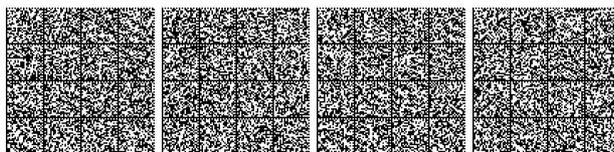
*9.- Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge 26 giugno 2024, n. 86. Violazione degli articoli 3, 23, 97, 116, 120 della Costituzione. Indeterminatezza del dettato normativo. Violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione.*

La legge impugnata prevede il conferimento di notevoli attribuzioni al Presidente del Consiglio dei ministri nella fase iniziale del procedimento e nel corso della trattativa tra lo Stato e la regione interessata a ottenere particolari forme di autonomia. L'art. 2 dispone infatti al comma 1, tra l'altro, che il Presidente del Consiglio (o il Ministro per gli affari regionali) «avvia comunque il negoziato che, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia. Ai fini dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie tiene conto del quadro finanziario della regione» e al comma 2 che «L'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna regione possono concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni. Al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di iniziativa».

Tali disposizioni sono illegittime.

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

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



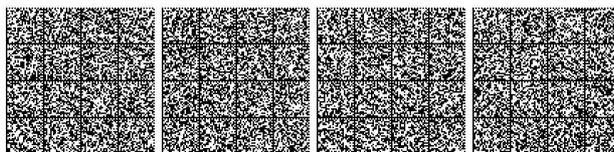
9.2.- Ancora, come abbiamo visto, l'art. 2, comma 1, stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri «tiene conto del quadro finanziario della regione» ai fini dell'avvio del negoziato. Tale disposizione è illegittimamente indeterminata per plurimi profili.

Anzitutto, la legge non circoscrive in alcun modo il perimetro dell'interesse che il Presidente del Consiglio dovrebbe perseguire. Il «quadro finanziario della regione» è nozione troppo ampia e imprecisa e non consente di capire (ad esempio) se il Presidente del Consiglio debba tener conto: *a)* dell'indebitamento della regione; *b)* della sua generale capacità di generare entrate; *c)* della specifica capacità fiscale per abitante; *d)* del totale dei redditi prodotti nella regione; *e)* dell'effettiva capacità dell'ente di riscuotere concretamente i tributi; *f)* di eventuali situazioni di crisi formalizzate (per esempio della sottoposizione al Piano di rientro sanitario), etc. Come si vede già da questi semplici esempi (cui potrebbero aggiungersene moltissimi altri) il concetto di «quadro finanziario» è totalmente disancorato da qualsiasi elemento certo o da parametri predeterminati. Conseguentemente, la disposizione in parola deve essere dichiarata incostituzionale per violazione del canone della ragionevolezza in quanto indeterminata e, quindi, non comprensibile. Come recentemente affermato da codesta Ecc.ma Corte costituzionale (con la notissima sentenza n. 110 del 2023), infatti, deve «in generale ritenersi che disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 della Costituzione». Tale sentenza, dopo aver ricordato che «L'esigenza di rispetto di *standard* minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all'autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione», ha affermato chiaramente che «sarebbe errato ritenere che tale esigenza non sussista affatto rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi. Anche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione». Codesta Ecc.ma Corte ha sottolineato che «Una norma radicalmente oscura [...] vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 della Costituzione», rilevando, peraltro, che «A identiche conclusioni sono, del resto, pervenute altre giurisdizioni costituzionali affini a quella italiana per tradizioni e premesse culturali» (nella sentenza sono richiamate alcune decisioni del *Conseil constitutionnel* francese e del *Bundesverfassungsgericht* tedesco).

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

Ne viene che al Presidente del Consiglio è lasciato un ambito di discrezionalità politica di incontrollata ampiezza, privo di parametri di riferimento. Sono così violati almeno gli articoli 23 e 97 della Costituzione, poiché la legge conferisce un'attribuzione a un organo esecutivo senza delimitarne normativamente il perimetro in violazione del principio di legalità e, omettendo di indirizzare l'attività del Presidente del Consiglio, incide negativamente nel buon andamento dell'Amministrazione. Il tutto in combinato disposto con l'art. 3 della Costituzione, poiché simili effetti sono del tutto irragionevoli.

Né si potrebbe opporre la «politicalità» dell'attribuzione conferita al Presidente del Consiglio, poiché, come insegna codesta Ecc.ma Corte costituzionale (sentenza n. 81 del 2012), quando c'è un paradigma normativo (per quanto inaccettabilmente generico, come qui avviene), costituzionale (come nel caso della stessa sentenza n. 81 del 2012) o legislativo (come nel caso che ne occupa) che sia, il potere pubblico risulta regolato e il suo esercizio non configura un atto politico, ma al più un atto di alta amministrazione. Si è affermato, infatti, che «gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate» (cit. sentenza n. 81 del 2012).



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

- i) per «tutelare l'unità giuridica o economica»;
- ii) per tutelare l'unità «di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie».

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

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

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

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

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

10.1.- Anzitutto, si lascia alla mera contrattazione tra Governo e regione interessata l'individuazione delle leggi da indicare nell'elenco di cui al comma 3 senza circoscriverne minimamente il perimetro, sicché si consente alla singola intesa, ad esempio, di determinare la cessazione dell'efficacia di norme statali attuative di obblighi europolitari o internazionali (in violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione) o di norme a contenuto costituzionalmente vincolato (in violazione, di volta in volta, del parametro costituzionale rilevante).

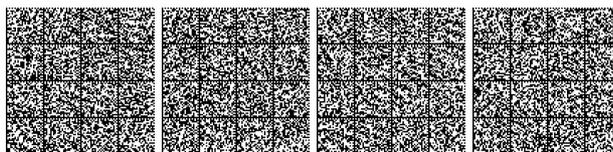
10.2.- In secondo luogo, l'art. 7, comma 3, non chiarisce se siamo di fronte a un fenomeno di abrogazione della legge statale (limitata, peraltro, a una porzione di territorio), oppure a una sua deroga o sospensione, con violazione del principio di ragionevolezza e di quello di determinatezza del dettato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

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

- i) la legge regionale sia effettivamente attuativa dell'intesa e non ne esorbiti;
- ii) la legge regionale disciplini effettivamente l'intera materia oggetto di autonomia particolare, tanto da determinare la perdita di efficacia della disciplina statale (accertamento che ovviamente può farsi solo a posteriori e non *ex ante*);
- iii) in caso di regolamentazione solo parziale della materia da parte della legge regionale, essa sia sufficiente a determinare l'abrogazione di quella statale.

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

10.3.- La legge presuppone che le intese possano addirittura incidere nell'applicabilità delle norme statali (sia di quelle già in vigore al momento dell'approvazione dell'intesa, sia di quelle successive), limitandone la forza prescrittiva anche in pregiudizio delle altre regioni.



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

Ebbene: se la legge statale non sarà più applicabile nel territorio della regione interessata dall'intesa, come dispone l'art. 7, comma 3, essa non potrà più determinare in quella regione un comune perimetro regolatorio e, dunque, una «coerenza sistematica». Di conseguenza, si causerà un illegittimo disallineamento della disciplina relativa a un determinato ambito, disciplina che non potrebbe essere ricondotta in nessun caso a unità, anche in considerazione della mancata previsione dell'obbligo di intese bilaterali o plurilaterali, già censurata *supra* nel suddetto par. 8.5. Ciò, come già osservato, non lederebbe solo gli interessi regionali, ma avrebbe anche ripercussioni negative dirette sui diritti costituzionali dei cittadini.

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

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

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

Tanto comporta la violazione:

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

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

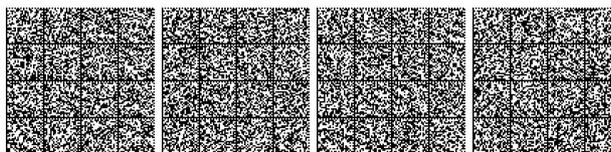
*11.- Illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge 26 giugno 2024, n. 86. Violazione degli articoli 1, 2, 3, 5, 23, 28, 71, 76, 81, 97, 101, 114, 116, 117, 119, 120 e 121 della Costituzione.*

Come accennato in narrativa, l'art. 11, comma 1, della legge impugnata dispone che «Gli atti di iniziativa delle regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge».

Come è noto, questa disposizione si applica alle regioni che hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo già nel 2018, alla fine della XVII Legislatura, e hanno proseguito i negoziati anche nella legislatura successiva (docc. 9, 10 e 11).

La disposizione in commento è illegittima per plurimi motivi.

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



11.2.- In secondo luogo sono violati gli articoli 3 e 81 della Costituzione. Si sono già illustrate *supra* le fortissime criticità della legge impugnata, connotata da una clausola di invarianza finanziaria che si scontra con l'innegabile effetto di produzione di nuovi e maggiori oneri economico-finanziari. Quanto alle precedenti bozze di intesa, va rammentato che, come già accennato, l'Ufficio parlamentare di bilancio, nell'Audizione su «attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione» presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 10 luglio 2019 (doc. 12), sottolineò che le bozze prevedevano (e ovviamente tuttora prevedono) che le risorse per l'esercizio delle competenze aggiuntive delle tre regioni fossero:

determinate da una Commissione paritetica Stato-regione;

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

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

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

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

Ebbene: l'UPB rilevò che:

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

«Andrebbero comunque valutati i possibili maggiori costi per la pubblica amministrazione nel suo complesso determinati dal minore sfruttamento delle economie di scala e di integrazione a livello nazionale: le strutture dell'Amministrazione centrale non fornirebbero più i servizi oggetto di autonomia rafforzata in una parte del territorio nazionale mentre sarebbe necessario attivare nuovi servizi amministrativi a livello decentrato (i quali, peraltro, potrebbero, su una scala più piccola, sfruttare maggiori economie di integrazione)» (p. 8).

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

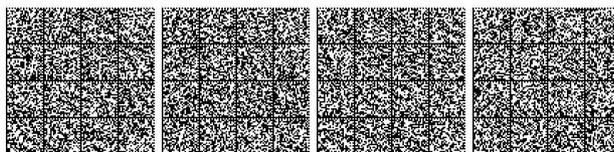
11.3.- Infine, la disposizione in commento, laddove richiama le «pertinenti disposizioni della presente legge», è afflitta dai medesimi vizi già lamentati nei motivi che precedono (e in quello che segue) in riferimento alle varie disposizioni della legge impugnata che si sono sopra censurate. Trattandosi di illegittimità derivata, per evidenti ragioni di economia processuale si fa dunque riferimento agli altri motivi articolati nel presente ricorso e ai parametri ivi invocati, ivi compresi quelli di cui si dirà subito appresso al par. 12 (articoli 1, 2, 3, 5, 23, 28, 71, 76, 81, 97, 101, 114, 116, 117, 119, 120 e 121 della Costituzione).

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

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

«con legge dello Stato»;

«su iniziativa della regione interessata».



Dalla piana lettura dell'art. 116, comma 3, della Costituzione discende dunque che l'attribuzione dell'autonomia particolare deve avvenire con legge statale a seguito di iniziativa legislativa della regione interessata.

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

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

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

«Con lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata. Alla seduta del Consiglio dei ministri per l'esame dello schema di disegno di legge e dello schema di intesa definitivo partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata» (art. 2, comma 6);

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

Tali previsioni si pongono in frontale contrasto:

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

con gli articoli 71, comma 1, e 121, comma 2, della Costituzione, che annoverano i Consigli regionali tra i soggetti titolari di iniziativa legislativa, con previsione onnicomprensiva e generale che qui, invece, vede indebitamente delimitato il proprio campo di operatività, riservando al Governo un oggetto che — oltretutto — è di specifico interesse regionale.

*P.Q.M.*

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

*accogliere il presente ricorso;*

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

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

*in ulteriore subordine, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, come novellato dall'art. 2 della legge costituzionale n. 3 del 2001, per violazione degli articoli 2, 3, 5, 114, 117 e 120 della Costituzione, previa, ove occorra, autorimessione da parte di codesta Ecc.ma Corte della relativa questione di legittimità costituzionale.*

*Si depositano:*

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

*documenti come da separato indice.*

Roma-Bari, 9 agosto 2024

*Avv. Prof. Luciani*

*Avv. Lanza*



## N. 29

*Ricorso per questione di legittimità 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, 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.**

**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 è 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 è 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.**

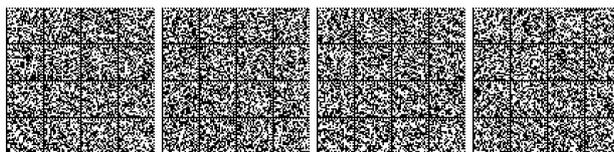
**Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Delega al Governo per l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti 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 modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell’art. 17 della legge n. 196 del 2009, nonché 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 già 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 solidarietà sociale – Rinvio all’applicazione dell’art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011.**

**Regioni – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Disposizioni transitorie e finali – Previsione che gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima 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, nonché delle relative modalità 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 solidarietà 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 nonché, 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.

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.avvocatilucca.it](mailto:pec.andrea.pertici@pec.avvocatilucca.it)

Contro:

il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge n. 86 del 2024, relativamente a:

l’intera legge, nonché, 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 nonché degli articoli 5 e 138 della Costituzione, nonché 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, nonché dell’art. 5 e degli articoli 70 e 72 della Costituzione;

l’art. 2, ottavo comma, per violazione dell’art. 116, terzo comma, nonché 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;

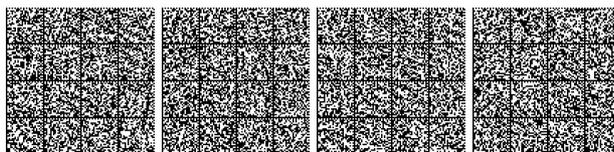
l’art. 3, primo comma, per violazione degli articoli 76, 116, terzo comma, e 119, primo, secondo e quarto comma, della Costituzione;

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 legalità (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, nonché 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 è stata pubblicata la legge 26 giugno 2024, n. 86, recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione».

1.2. La legge ha iniziato il proprio *iter* nel Senato della Repubblica, dove è 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 è 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 è stato trasmesso alla Camera dei deputati, dove ha assunto la numerazione C. 1665. Qui la trattazione in Commissione affari costituzionali si è 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 è stato approvato in via definitiva, senza modifiche e quindi promulgato dal Presidente della Repubblica.

Il testo è 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 altresì sulle modalità con cui si perviene alle intese stesse, disciplinando poi gli effetti e la durata delle intese, il monitoraggio sull'attuazione delle medesime e le modalità di finanziamento delle funzioni «differenziate».

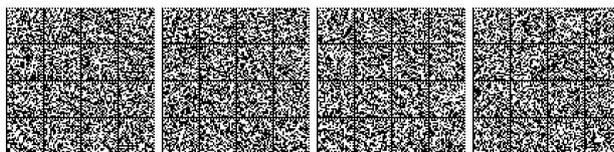
Pur se il regime giuridico applicabile a ciascuna regione sarà definito nei suoi contenuti, con la legge approvata dalle Camere all'esito della procedura delineata dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, già la legge in esame determina regole per le future intese che presentano profili di dubbia legittimità 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 più 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, «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, è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'art. 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali [...]»;

l'art. 2, 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 («LEP»), disponendo in particolare che essi debbano essere individuati esclusivamente «nelle materie o negli ambiti di materie» menzionati dal medesimo articolo (cosiddette «materie LEP»), 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 «non LEP» già a partire dall'entrata in vigore della legge impugnata, mentre con riguardo alle altre «soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*»;

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 «oneri finanziari derivanti, per ciascuna regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», nonché di «ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni», autorizzando il Ministro dell'economia e delle finanze a determinare «le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese [...], garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili»;

l'art. 9, il quale, nel dettare le clausole finanziarie, prevede, *inter alia*, quanto segue: *i*) la clausola di invarianza finanziaria (primo comma); *ii*) «il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni *standard* è attuato nel rispetto dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e degli equilibri di bilancio» (secondo comma); *iii*) «Per le singole regioni che non siano parte delle intese approvate con legge in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, è garantita l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'art. 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione. Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'art. 3. È comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante» (terzo comma); *iv*) «Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'art. 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica [...]»;

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 solidarietà sociale;

l'art. 11, primo comma, il quale, tra le diverse disposizioni transitorie e finali, dispone che «gli atti di iniziativa delle regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge».

1.5. In particolare, le impugnite disposizioni della legge n. 86 del 2024 sono lesive della sfera di competenza della Regione Toscana risultando incostituzionali per i seguenti motivi di

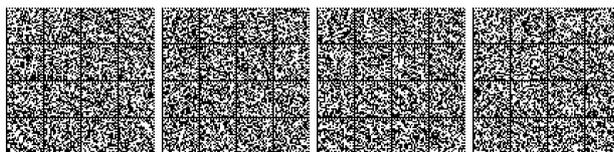
## DIRITTO

*1. Illegittimità costituzionale della legge n. 86 del 2014, nonché, 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 nonché degli articoli 5 e 138 della Costituzione. Illegittimità 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 è stato aggiunto con legge costituzionale n. 3 del 2001, che, dopo avere confermato, al primo comma, «forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale», per il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Sudtirolo e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, ha previsto la possibilità di attribuire, «ad altre regioni», «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», 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 può procedere con legge ordinaria, rafforzata, da un lato, dalla previa necessità di un'intesa tra lo Stato e la regione e, dall'altro, dalla approvazione a maggioranza assoluta (questo è stato, in effetti, uno dei punti sui quali la legge costituzionale n. 3 del 2001 si è maggiormente discostata dal progetto della «Bicamerale D'Alema», 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, «forme e condizioni particolari di autonomia», che possono essere attribuite anche alle regioni diverse dalle cinque ad autonomia speciale, con un procedimento, in realtà, 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, anziché ad una legge costituzionale di approvazione dello statuto.



Se quest'ultima circostanza non può ragionevolmente che indurre a considerare le attribuzioni di cui al terzo comma come meno significative di quelle legate alla specialità delle cinque regioni indicate al primo comma, deve considerarsi che, comunque, il riferimento è in entrambi i casi a «forme e condizioni particolari di autonomia», che sono, in sostanza, quelle che — dal 1948 — hanno determinato la specialità di alcune regioni, in collegamento con particolari «*rationes* e caratteristiche essenziali», 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 specialità, ricollegandovi l'assegnazione di specifiche competenze, senza che ciò 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'identità 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 così 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 è 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 attualità della specialità, ulteriormente riproposti alla luce di una differenziazione diffusa).

In tale contesto, tuttavia, su un piano gradato, è stato previsto che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» 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 comunità territoriali (ai diversi livelli in cui la stessa è organizzata), valorizzando le specificità, che richiedono una differenziazione, al fine di garantire la migliore amministrazione delle comunità stesse, naturalmente nel rispetto dei principi di solidarietà e uguaglianza nel godimento dei diritti, senza i quali è messa in crisi l'unità 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.).

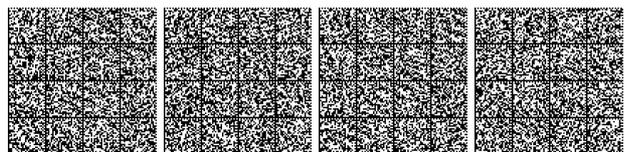
E, in effetti, la Corte costituzionale — nella sentenza n. 173 del 2023 — ha evidenziato come alle «forme e condizioni particolari di autonomia» sia coesistente la limitazione territoriale, essendo in quell'ambito territoriale che sorge la specificità.

Sulla base del quadro così 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 è 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 così dire «ordinaria» sia ritenuta, nel caso specifico, inadeguata possono essere introdotte «forme e condizioni particolari di autonomia» che si leghino a «caratteristiche essenziali» della regione.

Se, invece, a tutte le regioni potessero essere riconosciute «forme e condizioni particolari di autonomia», relativamente a tutte le materie astrattamente individuate dall'art. 116, 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 particolarità verrebbe meno, dando vita a uno Stato con autonomie regionali paradossalmente anche più 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 possibilità di fare ricorso a questa modalità 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 unità 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 «differenziato» o «asimmetrico».

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 specificità — 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 è attribuito in ordinamenti federali, senza, tuttavia, una serie di garanzie normalmente ivi previste a tutela dell'unità 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 ciò fosse comunque praticabile, considerato il possibile contrasto di una siffatta revisione con lo stesso principio supremo dell'unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 della Costituzione).

1.3. Orbene, se il significato dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione non può che essere quello di attribuire — in una logica derogatoria della differenziazione «ordinaria» — alcune competenze corrispondenti a «particolarità» della regione (presenti in almeno una parte del suo territorio) è 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 specificità della regione, né, quindi, alcuna necessità di una motivazione in merito.

Tale vizio, nella denegata e non creduta ipotesi non si ritenesse riferibile all'intera legge, è almeno da riscontrare per le disposizioni che fanno riferimento alla richiesta di attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», in «una o più materie o ambiti di materie» ed al relativo negoziato (art. 2, primo e secondo comma), fino ad arrivare allo «schema di intesa preliminare» (art. 2, quarto comma) e quindi al trasferimento delle relative funzioni (art. 4) non prevedendo alcun collegamento della richiesta alle specificità della regione, né, quindi, alcuna necessità di una motivazione in merito.

Ciò è 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 «negoziato» con la regione «per ciascuna singola materia o ambito di materia», mentre per le altre — evidentemente — si può procedere anche «in blocco».

Da tutto ciò 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 ventitré materie che costituiscono il paniere all'interno del quale — ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione — è possibile avanzare la richiesta, senza dare benché minima considerazione alla circostanza per cui ciò sarebbe, invece, possibile soltanto ove le specificità della regione lo richiedano (o almeno lo consentano).

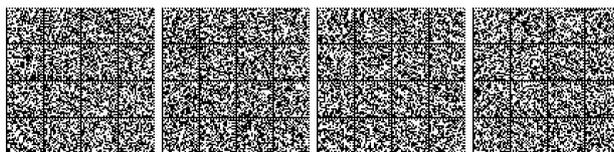
Proprio la necessaria specificità da porre a fondamento della richiesta di ulteriori competenze si lega anche al fatto che queste ultime non riguardino (necessariamente) l'intero ambito delle diverse materie elencate (ad esempio tutto l'ambito della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali), ma si riferiscano, invece, a particolari settori, «concernenti le materie di cui ...» (come è, in effetti, scritto nell'art. 116, terzo comma, della Costituzione). Infatti, la richiesta di competenze potrebbe avvenire anche in un settore trasversale a più materie tra quelle elencate, purché di specifico rilievo in quella regione.

Così, ad esempio, è chiaro che la Toscana potrebbe chiedere — motivatamente, in ragione delle proprie specificità 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 trentatré centrali geotermiche, come agevolmente verificabile sul sito di ARPAT), così 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 città, a partire da Firenze, il cui centro storico è uno dei sette luoghi della Toscana inseriti nella lista dei siti dichiarati Patrimonio dell'Umanità 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 quattordici: <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 ventitré materie alle quali complessivamente rinvia l'art. 116, terzo comma, della Costituzione non sembrano rispondere alla specificità 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 è 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 necessità, che ricorre soltanto quando è 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 necessità 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 «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

Tuttavia, nello stesso *Dossier*, si evidenzia come una legge di attuazione, anche ove non espressamente prevista dalla Costituzione, sia comunque sempre possibile, «ferma restando ovviamente l'esigenza di valutare in modo specifico la compatibilità con il quadro costituzionale delle singole disposizioni di volta in volta considerate».

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) — «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 Costituzione».

Ferma restando la dubbia utilità, 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 già detto — porsi nel rigoroso rispetto della Costituzione (ed in particolare dell'art. 116, terzo comma, anche, però, nella sua combinazione con le altre norme e principi) e chiarire efficacemente i profili attuativi per regolare i quali è stata introdotta.

Rispetto alla questione in esame, quindi, considerato che le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» presuppongono specificità 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 modalità e la procedura per la loro individuazione.

Al contrario, non soltanto questo non avviene, ma sembra emergere un disegno opposto, di «*powers shopping*», in virtù del quale ciascuna regione, a proprio gusto o comunque arbitrio, può 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, ciò 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. «pre-intese») avviati già 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 specificità territoriali.

Peraltro, come già evidenziato, se la differenziazione non si legasse a specificità regionali, l'attribuzione delle materie — e potenzialmente anche di tutte le materie — finirebbe per essere rimessa all'arbitrarietà dei Governi *pro tempore*, tanto più in considerazione del fatto che la possibilità 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 conflittualità 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, perché ad essere attuato non è il modello di autonomia ivi previsto e dell'art. 5 della Costituzione, perché dall'attuazione di cui alla legge impugnata potrebbe determinarsi un vero e proprio mutamento della forma di Stato, fino a compromettere l'unità 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 validità dell'intera legge, esse determinerebbero comunque illegittimità costituzionale degli articoli che fanno riferimento alla richiesta di attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», in «una o più materie o ambiti di materie» ed al relativo negoziato (art. 2, primo e secondo comma), fino ad arrivare allo «schema di intesa preliminare» (art. 2, quarto comma) e quindi al trasferimento delle relative funzioni (art. 4) senza prevedere alcun collegamento con le specificità della regione.



1.6. La possibilità 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 «forme e condizioni particolari di autonomia» pure in tutte le materie a cui rinvia l'art. 116, terzo comma, della Costituzione, senza nessun collegamento con la specificità della regione interessata, secondo quanto argomentato nel precedente motivo di ricorso, determina, poi, un ulteriore vizio di legittimità costituzionale, rispetto all'art. 117, terzo comma, nonché (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 potestà legislativa concorrente può venire meno, ciò incidendo in modo costituzionalmente illegittimo sul sistema di riparto di competenze, che può 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 potestà legislativa concorrente).

La potestà legislativa concorrente, introdotta nel nostro ordinamento sin dal 1948, in effetti, contribuisce a delineare i rapporti tra lo Stato e le regioni ed è stata particolarmente valorizzata, con la revisione costituzionale del 2001, cioè 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, ciò che con l'art. 117, terzo comma, si apprestava a dare. Infatti, se, come abbiamo appena detto, la potestà legislativa concorrente è prevista in Costituzione dal 1948 (all'epoca come unica possibile modalità di esercizio del potere legislativo da parte delle regioni), avendo trovato spazio anche negli statuti speciali, nel 2001 essa ha assunto particolare rilievo, essendo riferita ad un cospicuo novero di materie, alla cui ridefinizione, peraltro, questa Corte ha dedicato ampia giurisprudenza.

Attraverso il ricorso alla potestà 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 «riserva», in capo allo Stato di determinare i principi fondamentali. Come è 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 «nuova» potestà legislativa concorrente, a fronte di una maggiore ampiezza dell'ambito di intervento delle regioni, vi è una vera e propria «riserva» allo Stato nella individuazione dei principi fondamentali. Ciò è coerente con la volontà di potenziare l'autonomia regionale, anche e soprattutto a livello legislativo, mantenendo però salda l'unità della Repubblica, espressione di un principio supremo dell'ordinamento.

In effetti, la potestà legislativa concorrente è espressione del principio di sussidiarietà, letto congiuntamente a quello di leale collaborazione, in materie che per le loro peculiarità 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 virtù della specificità 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 possibilità 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 potestà 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'illegittimità 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. Può 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 ciò emergerà da una serie di elementi relativi al procedimento, che saranno di seguito sottolineati, in via preliminare, però, 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, né 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 legi-



slative 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 quantità 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 è, tra l'altro, da un lato, un importante riferimento alla necessità che «sia assicurata la realizzazione sull'intero territorio nazionale, attraverso azioni coordinate, di condizioni di effettiva uniformità nel godimento dei diritti fondamentali da parte di tutti i cittadini», 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 «necessità della determinazione dei LEP da parte dello Stato, secondo tempistiche certe e stringenti, e con il pieno coinvolgimento delle regioni e delle province autonome», che risulta ampiamente smentito sia in relazione alla determinazione in sé — 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. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, quinto e ottavo comma, per violazione dell'art. 116 terzo comma, nonché 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 è il vero protagonista dell'intero procedimento descritto all'art. 2, in un rapporto sostanzialmente esclusivo con l'Esecutivo regionale.

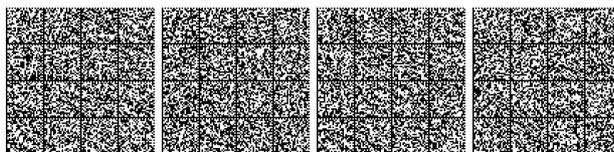
Ciò risulta dal fatto che le Camere, dopo essere state semplicemente «informate» (comma 2) dell'avvio del negoziato (al pari della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano), sono chiamate, attraverso i «competenti organi parlamentari» all'espressione di un semplice «parere» (comma 4), né necessario (dovendo essere richiesto ma non atteso oltre novanta giorni), né vincolante, in quanto — ai sensi del quinto comma — il Presidente del Consiglio dei ministri può benissimo non conformarsi allo stesso, in tal caso essendo tenuto semplicemente a «riferire alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata».

La centralità che al Parlamento è 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 «il disegno di legge di cui al comma 6, cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione».

La norma, scritta non senza ambiguità, fa riferimento alla (sola) «deliberazione», termine con il quale si indica la decisione presa, che corrisponde, quindi, all'approvazione finale, in ciò 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*.

Ciò determinerebbe, quindi, il passaggio in Commissione, richiesto dall'art. 72 della Costituzione, con le relative attività (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 «filtro» 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 pubblicità 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 «ratifica», che però non consentirebbe al Parlamento di svolgere adeguatamente il suo ruolo, in evidente contrasto con l'art. 116, terzo comma, che pone più che una riserva di fonte, una vera e propria riserva d'organo.

Infatti, come già a suo tempo evidenziato nell'«Appello di trenta costituzionalisti su Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese», 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>), «i parlamentari, come rappresentanti della nazione, devono essere chiamati a intervenire, qualora lo riterranno, anche con emendamenti sostanziali che possono incidere sulle intese, in modo da ritrovare un nuovo accordo, prima della definitiva votazione sulla legge».

Soltanto l'intervento del Parlamento, nell'esercizio della sua funzione legislativa, senza alcuna limitazione, consente, in sostanza, un'adeguata sintesi e garantisce l'unità della Repubblica, sancita dall'art. 5 della Costituzione, come «uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale» (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 — «ridonda» 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 centralità delle autonomie regionali e favorevole, nei limiti di cui si è detto, anche a «forme e condizioni particolari di autonomia» in settori nei quali le sue specificità possano trovare così migliore risposta — ritiene necessario che tutto ciò avvenga nel rigoroso rispetto dei principi dell'unità nazionale, della solidarietà tra i territori e tra i cittadini italiani, assicurando a questi ultimi condizioni di pari dignità 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 è coerenza.

Infatti, la Costituzione rimette chiaramente la definizione delle «forme e condizioni particolari di autonomia» 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).

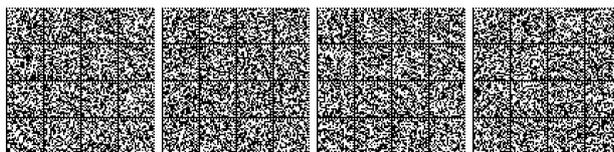
In virtù della già richiamata riserva d'organo, a tale approvazione non può che giungersi — in assenza di diverse indicazioni — a seguito di un procedimento legislativo che non limiti il ruolo delle Camere, chiamate alla mera espressione di pareri non vincolanti fino alla deliberazione finale, in contraddizione, tra l'altro, proprio con il «rafforzamento» della maggioranza richiesta per l'approvazione stessa.

La previsione di un'intesa alla base della legge di approvazione non può 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'unità nazionale. Le modifiche apportate in sede parlamentare, semmai, determineranno la necessità 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 è allontanata dal modello designato dalla Costituzione fino a entrarvi in contrasto.

In questo senso, la legge n. 86 del 2024 sostituisce alla centralità 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 «pareri», dai quali ci si può distaccare. Infatti, l'art. 2, quinto comma, della legge, stabilisce che il Presidente del Consiglio può non conformarsi ai pareri espressi dagli organi parlamentari ai sensi del quarto comma, fornendo semplicemente «adeguata motivazione della scelta effettuata».

Quindi, il Parlamento non ha alcuna reale capacità di incidere fino alla «deliberazione» finale, che risulta costruita come un «prendere o lasciare», che impedisce l'effettivo esercizio della funzione parlamentare di sintesi nell'interesse dell'unità nazionale (potendosi solo arrivare ad utilizzare l'«arma finale» della bocciatura completa).



In sostanza, la legge qui censurata, ed in particolare l'art. 2, quinto e ottavo comma (in realtà 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 «deliberazione, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione», fa riferimento ad una approvazione — o no — con un unico voto (a maggioranza assoluta) del testo dell'intesa. Ciò ha suggerito, in alcune ricostruzioni, un parallelo con le intese di cui all'art. 8 della Costituzione, sottolineandone, però, le profonde differenze. Infatti, come ha precisato N. Colaianni, *Autonomia differenziata: ovvero privilegiata, in Questione giustizia*, 20 marzo 2024, «quelle intese non privano né menomano poteri dello Stato, come invece quelle con le regioni, ma sono finalizzate a rendere effettiva la libertà di religione e di culto dei cittadini aventi parte nelle confessioni stipulanti e ad estendere loro, in aderenza al principio dell'uguale libertà 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 cattolica». 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 può 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 sovranità, come ben evidenziato dalla stessa Corte costituzionale (v. sentenza n. 365 del 2007), la quale ha anche sottolineato come non possa esservi omogeneità 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 già materialmente assunte in altra sede. Ciò appare in palese contrasto con quanto disposto dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, disposizione che, si ribadisce, non può 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 è portatore lo Stato e quelle particolari di cui sono portatrici le singole regioni e ciò è 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.

È il Parlamento, e non l'Esecutivo, l'organo investito della rappresentanza nazionale (*cf.*, *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 potestà legislativa regionale, ma stando ben attento ad evitare che essa si risolva nella frammentazione dell'ordinamento e nella dissoluzione dell'unità 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.

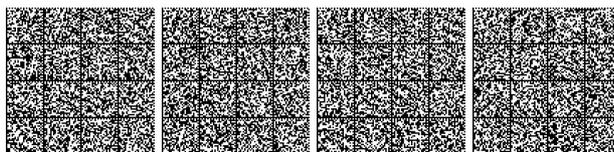
Infatti, la suddetta violazione può mettere in crisi l'unità nazionale (art. 5), potenziando irragionevolmente le competenze di alcune regioni e ledendo quindi le competenze di altre, tra le quali l'odierna ricorrente, ciò finendo, quindi, per riverberarsi sull'assetto definito dall'art. 117 della Costituzione 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 possibilità di garantire l'unità nazionale anche attraverso un'adeguata attribuzione delle competenze, che si riverbera in una lesione di quelle regionali ed in particolare dell'odierna ricorrente.

### 3. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, ottavo comma, per violazione dell'art. 116, terzo comma, nonché 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.

Ciò è, in qualche modo, conseguenza dell'impostazione della legge n. 86 del 2024 ed in particolare dell'art. 2, come più specificamente risulta dall'ottavo comma — già 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 «ratifica», 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 — è poi affidata la sintesi, al fine di garantire adeguatamente l'unità nazionale.

In assenza di qualunque coinvolgimento della regione, quindi, quest'ultima — ancorché in casi plausibilmente estremi — potrebbe perfino assistere ad una mancata approvazione della legge alla cui base c'è l'intesa, proprio perché questa non è radicalmente condivisa dalle Camere (che a questa soluzione estrema potrebbero, tra l'altro, essere spinte dalla logica del «prendere o lasciare»). Tuttavia, la regione in questo caso non potrebbe fare più 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 è vero che l'art. 2 della legge n. 86 del 2024 cerca di evitare che il Parlamento bocci la legge in sede di approvazione, «consentendogli» (al quarto comma) l'espressione di «atti d'indirizzo», attraverso i «competenti organi parlamentari», ciò non può comunque essere assicurato, anche considerato che il Governo si può 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 ciò 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 virtù del quale la regione interessata dovrebbe poter adattare la propria intesa in modo da consentirne l'approvazione. È 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, ciò corrisponderebbe al ruolo del Parlamento come sede della rappresentanza nazionale, a fronte della possibilità 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 possibilità 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 è certamente legata alla precedente, essa manterrebbe, in realtà, validità 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. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, primo e sesto comma, per violazione dell'art. 116, terzo comma, e 121, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione.*

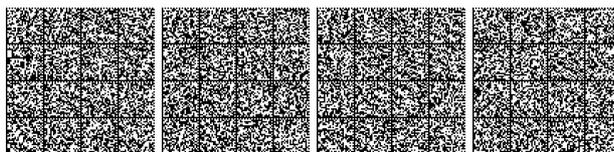
4.1. L'iniziativa di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, in quanto riferita ad una legge dello Stato è da intendersi come iniziativa legislativa in senso proprio, ovvero quella prevista all'art. 121, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione, che attribuisce a ciascun Consiglio 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 «l'approvazione di una legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata».

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 è essenzialmente relegata alla sola iniziativa politica.

4.2. Tale patente violazione discende dalla presente legge, non potendosi riferire alla legge di stabilità 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 è 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 finaliz-



zata all'intesa. Quindi, tali disposizioni si collocano «a monte» 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 è 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. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, per violazione degli articoli 76, 116, terzo comma, e 119, primo, secondo e quarto comma, della Costituzione.*

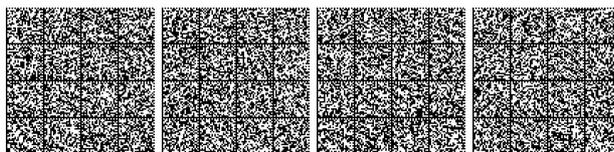
5.1. Nel processo di attuazione dell'autonomia differenziata, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) è essenziale, perché il trasferimento delle funzioni, con le risorse umane, strumentali e finanziarie può essere effettuato solo dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei 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 attività culturali).

Quest'opera di individuazione dei LEP è rimessa, dall'art. 3, primo comma, della legge impugnata, a uno o più decreti legislativi, che il Governo è 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 «Cabina di regia» all'uopo istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, oppure, nel caso in cui la «Cabina di regia» non riesca a concludere la sua attività nei tempi stabiliti, da un Commissario appositamente nominato. Alla «Cabina di regia» sono altresì assegnati una serie di compiti per giungere alla determinazione dei LEP stessi.

Dunque, è evidente che le richiamate disposizioni non contengono principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega legislativa, che finisce, in sostanza, per essere «in bianco», 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 criticità 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 criticità. Infatti, nel parere si legge che, nel caso, «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 attività 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 nonché 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 società 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 «le direttive, i principi ed i criteri servono, da un verso, a circoscrivere il campo della delega, sì da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata, ma, dall'altro, devono consentire al potere delegato la possibilità 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 finalità, inidonee o insufficienti ad indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato»; la più recente sentenza n. 166 del 2023 ha poi rilevato che «la legge delega» è 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'attività, dall'altra, può essere abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di «riempimento» normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione «legislativa» essendo il legislatore delegato chiamato «a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega»; 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 purché sufficientemente specifici (sentenze nn. 156 del 1987 e 87 del 1989)».

Pertanto, la norma di delega contiene enunciazioni eterogenee, generiche e del tutto inidonee ad indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato, ponendosi così 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 è disposto sia delle altre che comunque ne subiscono conseguenze, è 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 è funzionale il presente giudizio.

A ciò di aggiunga che l'erronea determinazione dei LEP che discende dalla norma impugnata determina anche una violazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, perché 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'entità 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.

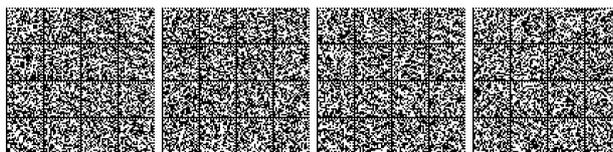
*6. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, secondo e settimo comma, per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.*

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, né obbligatorio, né 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 può 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, nonché l'incidenza di tale definizione sulla puntuale delimitazione delle competenze oggetto dell'autonomia differenziata, è 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 (ancorché 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 «acquisita l'intesa della Conferenza unificata ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».



Nella norma impugnata, invece, l'intesa è 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 «là dove il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 della Costituzione».

L'intesa è quindi necessaria in tutti quei casi in cui vi sia un concorso di competenze inestricabilmente connesse tra Stato e regioni, giacché essa, a differenza del parere, è la sola ad essere «contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento» (Corte costituzionale, 13 dicembre 2017, n. 261).

Tale intreccio, con la sentenza poc'anzi ricordata, è 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 concernerà materie normalmente di competenza esclusiva statale o di competenza concorrente tra lo Stato e le regioni.

Perciò 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 già chiarito come la chiamata in sussidiarietà può «superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverossia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (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 sussidiarietà «rovesciata», pur se non relativa a (sole) competenze di natura amministrativa, poiché, per le ragioni già ampiamente esposte, essa, non può intervenire all'esito di una mera espressione della volontà politica di acquisire le competenze che si preferiscono, ma presuppone l'esistenza di rilevanti specificità del contesto territoriale, economico e sociale della regione, tali da giustificare l'ampliamento delle competenze.

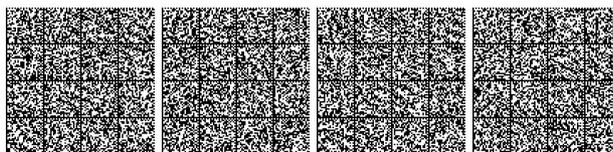
In questo senso, l'intesa — e non certamente il parere — costituisce il modulo procedurale nell'ambito del quale devono essere valutati e ponderati gli elementi che possono eventualmente determinare l'attribuzione della competenza legislativa alla regione.

Per tali motivi il secondo comma dell'art. 3 in esame appare incostituzionale, nella parte in cui prevede il parere, anziché 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 più possibilità 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 è violato il combinato disposto degli articoli 5 e 120 della Costituzione, perché 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, anziché 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 centralità allorché 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 così in contrasto con l'art. 5 della Costituzione, anche nel combinato disposto con l'art. 120 della stessa, essendo evidente come tutto ciò incida negativamente sulle competenze regionali, il cui esercizio, vuoi negli ambiti in cui si è scelto di chiedere forme e condizioni particolari di autonomia, vuoi in quelle in cui è mantenuta la forma «ordinaria» 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. *Illegittimità 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 legalità (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, «possono essere aggiornati periodicamente [...] con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri».

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 è stato nuovamente rimesso ai DPCM. Ciò, 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 «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» 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 è assistito da altrettante garanzie di pluralismo, trasparenza e capacità di sintesi nel rispetto dell'unità 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, «la definizione dei LEP implica essenziali mediazioni politiche fra gli interessi dei diversi territori: può essere infatti interesse delle comunità più ricche del paese, e delle loro espressioni politiche, tenere i LEP al livello più basso possibile, in modo da non impegnare risorse pubbliche nei territori dove essi non sono raggiunti. L'interesse delle comunità meno ricche è opposto. Le condizioni per un confronto politico e una mediazione alta di questi contrapposti interessi non si possono ritrovare che in Parlamento».

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*), è «una competenza del legislatore idonea a investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale dei diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sentenza n. 282 del 2002).

Anche più recentemente la medesima Corte costituzionale, con sentenza n. 91 del 2020, ha precisato che «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 più 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 riepanda la generale competenza della regione sulla materia, residuale, oggetto di disciplina (sentenza n. 222 del 2013)».

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 (ancorché 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 ambiguità circa la necessità del parere del Consiglio di Stato, e che non vi è la sottoposizione al Presidente della Repubblica che si realizza, invece, con i regolamenti che sono dallo stesso emanati.

È chiaro, quindi, che la disposizione impugnata viola il principio di legalità, *rectius* della riserva di legge (ancorché relativa a quanto sembra emergere dalla sentenza della Corte costituzionale n. 91 del 2020).

7.2. La violazione della riserva di legge è tanto più grave in considerazione del fatto che alla determinazione dei LEP, che la Corte richiede esservi per tutte le materie (sentenza n. 282 del 2002), è 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, già oggetto del presente ricorso anche sotto altri profili, distingue tra le materie e gli ambiti di materie «riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 3» (poi elencate all'art. 3, terzo comma) e le altre materie, come in realtà già anticipato dall'art. 1, secondo comma.

Per le materie e gli ambiti di materie «riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni», come abbiamo detto, è 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 più decreti legislativi, nel rispetto, quindi, del principio della riserva di legge di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), ancorché 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 «riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 3», 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 violazioni pregiudicano, ovviamente, la regione ricorrente sulla base di considerazioni analoghe a quelle già 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'unità nazionale. A tali obiettivi è 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. *Illegittimità 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 però garantiti, richiede alcune considerazioni preliminari, utili anche per lo sviluppo dei successivi motivi (nn. 9 e 10).

Le norme costituzionali sul c.d. «federalismo fiscale», così come quelle di legislazione ordinaria che si proponevano l'attuazione del medesimo (legge n. 42 del 2009), rimangono, ad oggi, largamente inattuato, 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.

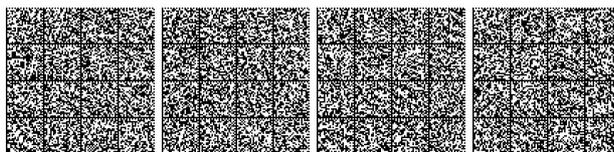
La Corte costituzionale, con la sentenza n. 220 del 2021 (ma v., in precedenza, ad esempio, anche la sentenza n. 62 del 2020), si è espressa in modo assai critico al riguardo, affermando che «la non fondatezza della questione peraltro non esime la Corte costituzionale dal valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi tali diritti».

Soltanto per la spesa sanitaria è stato individuato un meccanismo, seppure inadeguato, in quanto, in virtù di esso, il complessivo fabbisogno nazionale è definito in base alle disponibilità 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'età, 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 è stato. Le attuali disparità — 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. È in questo contesto che vede la luce la legge impugnata, di cui, con il presente motivo, si censurano, in particolare, le disposizioni che prevedono «l'attribuzione di funzioni» relative a «forme e condizioni particolari di autonomia» (art. 1, secondo comma) e il trasferimento delle funzioni stesse «con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie», nelle materie o ambiti di materie riferibili ai LEP (v. punto 7.2) previa «determinazione» 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, però, «garantiti» 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. «federalismo fiscale», è volto a realizzare un regionalismo avanzato, con elementi di virtuosa competitività tra le regioni, che, tuttavia, non rompa l'unità nazionale, sacrificando la solidarietà 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 «garanzia», risultante dal tenore letterale del testo delle disposizioni richiamate, è 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, ciò potendo eventualmente realizzare anche una sana competizione, che non lascia però nessuno al di sotto della garanzia dei livelli essenziali di prestazione.

La centralità di tale verifica, per arrivare a garantire effettivamente i LEP, in realtà, 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 «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 competenti» e che «questa dovrà provvedere a una ricognizione del quadro normativo in relazione a ciascuna funzione amministrativa statale e delle regioni a statuto ordinario, con successiva individuazione delle materie o degli ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale. La ricognizione dovrà estendersi alla spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato sul territorio di ogni regione, per ciascuna propria funzione amministrativa. Successivamente saranno determinati i livelli essenziali delle prestazioni e dei costi e fabbisogni *standard* nelle materie di cui alla citata disposizione costituzionale, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*. Al termine di tale *iter*, entro un anno, la Cabina di regia predisporrà uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recanti, anche distintamente tra le 23 materie, la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*».

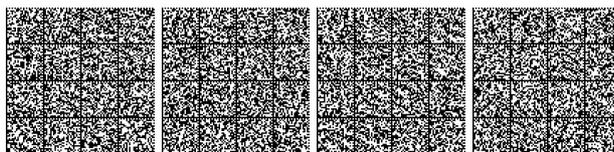
Tuttavia, la legge non contiene specifiche previsioni circa la effettiva garanzia dei LEP.

In effetti, questo lavoro della Cabina di regia — che nella relazione illustrativa è indicato come parallelo all'approvazione della legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione — non può considerarsi completato.

D'altronde, il CLEP (Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni) si è 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'attività 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 «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 misurabilità 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 così conseguire 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 sociali». 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 genericità 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 «la stretta interdipendenza dei parametri costituzionali evocati e delle norme attuative configura il diritto alla salute come diritto sociale di primaria importanza e ne conferma 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. È in questo senso che deve essere ribadito il principio secondo cui, «una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo [il diritto alla prestazione sociale di natura fondamentale, esso] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali» (sentenza n. 275 del 2016).



È 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 solidarietà e di tutela della dignità umana deve essere assicurata attraverso la qualità e l'indefettibilità del servizio, ogniqualvolta un individuo dimorante sul territorio regionale si trovi in condizioni di bisogno rispetto alla salute. È in quanto riferito alla persona che questo diritto deve essere garantito, sia individualmente, sia nell'ambito della collettività di riferimento. Infatti, il servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale è, 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 è tenuto a fornire ai cittadini — cioè 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. Ciò 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 «necessari», inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica».

In sostanza, come è stato sintetizzato dal prof. Viesti nella già citata audizione informale di fronte alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, «definire i LEP senza prefigurare i percorsi, le modalità 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 finanziamento», né tantomeno assicura che essi siano «garantiti», come la Costituzione esige che siano.

Sul punto, sempre in sede di audizioni presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, è intervenuta la Banca d'Italia, nella cui memoria si legge che «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 può avvenire solo attraverso una rimodulazione della spesa statale a favore delle regioni in cui l'offerta di prestazioni è 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 «cristallizzazione» degli attuali divari nell'offerta di prestazioni pubbliche sul territorio».

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.

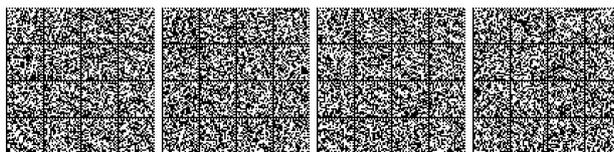
8.4. Sulla base di quanto appena detto, è quindi per mero scrupolo che possiamo precisare come la garanzia dei LEP non possa considerarsi sussistente pur a fronte della previsione contenuta nello stesso art. 4, primo comma, secondo periodo, per cui il trasferimento delle funzioni può avvenire soltanto «successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali di prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le regioni che non hanno sottoscritto le intese».

Infatti, come abbiamo detto — anche in base alla giurisprudenza costituzionale sopra evocata — occorre che i LEP siano effettivamente garantiti, ciò non avvenendo certamente in base alla loro mera individuazione e, ancorché ciò costituisca un passaggio essenziale, neppure ove siano finanziati.

Inoltre, è 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 perché 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 «i livelli dei servizi effettivamente prestati sono caratterizzati da una forte eterogeneità che riflette non solo la differenziazione dei bisogni sul territorio, ma anche profonde disparità nelle dotazioni finanziarie, derivanti soprattutto dal sovrapporsi nel corso del tempo di interventi di finanziamento non coordinati. La determinazione dei LEP farebbe pertanto probabilmente emergere significative discrepanze fra i fabbisogni *standard* e la spesa storica che andrebbero colmate da interventi perequativi ed eventualmente da maggiori finanziamenti».

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 è condizione necessaria per introdurre, nel sistema del regionalismo italiano, ele-



menti di differenziazione e competizione, ma anche con l'art. 3 della Costituzione, sia sotto il profilo dell'uguaglianza, creando una evidente disparità di trattamento tra le regioni sia sotto il profilo della ragionevolezza, perché 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 è possibile inserire elementi di differenziazione e competitività 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 già esistenti disparità tra i diversi territori, che possono ricadere negativamente su tutte le regioni, compresa la ricorrente.

*9. Illegittimità costituzionale degli articoli 5, secondo comma, 8, secondo comma e 9, primo comma, della legge n. 86 del 2024, per violazione dell'art. 119, nonché 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 «attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale» e comunque «nel rispetto dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione».

L'art. 8, secondo comma, della medesima legge affida poi alla Commissione paritetica la ricognizione «dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni». 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, può adottare, su proposta della Commissione paritetica, «le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese ai sensi dell'art. 5, comma 2, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili».

L'art. 9, primo comma, pone infine una clausola di invarianza finanziaria, disponendo che «dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

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 solidarietà 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 disparità di trattamento tra regioni, in ragione della loro maggiore o minore capacità 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. È infatti evidente che nelle regioni con capacità fiscale ridotta il reddito medio difficilmente si colloca negli scaglioni più elevati, di talché le entrate derivanti dalla compartecipazione sono nettamente inferiori rispetto a quelle delle regioni più «abbienti». 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 «puro», senza correttivi, deve ritenersi incostituzionale per violazione dei principi di solidarietà ed eguaglianza.

Questa conclusione risulta tanto più evidente ove si consideri che il criterio attualmente impiegato per quantificare il fabbisogno di spesa relativo alle singole funzioni trasferibili è quello della spesa storica che, come noto, riflette e perpetua le diseguaglianze territoriali emerse nel recente passato, posto che, nei territori con maggiore capacità fiscale, la spesa per le medesime funzioni è stata di gran lunga più elevata rispetto a quella realizzata nelle regioni meno «abbienti». 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 capacità fiscale, le quali hanno comunque diritto di ottenere «forme e condizioni particolari di autonomia», 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 può derivare da un'erronea quantificazione iniziale del fabbisogno di spesa, da una variazione al ribasso del fabbisogno di spesa ovvero da un esercizio più efficiente da parte delle medesime regioni delle funzioni loro trasferite rispetto a quello posto in essere fino ad oggi dallo Stato, resterà, senza vincoli di destinazione,



nella disponibilità delle regioni stesse. È questo il logico corollario dell'implementazione di un modello di regionalismo competitivo, quanto meno con riguardo all'ipotesi di esercizio più efficiente delle funzioni da parte delle regioni, il quale, però, allo stato, non può essere trasposto *de plano* nell'ordinamento italiano, poiché 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 (*cf.* anche il motivo n. 10).

L'impossibilità per lo Stato di procedere alla redistribuzione dell'eventuale extra-gettito maturato dalle singole regioni ad autonomia particolare, nonché l'assenza di un efficace meccanismo perequativo (*cf.* *infra*, motivo di ricorso n. 10), di fatto determinano l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, secondo comma, della legge impugnata per violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione.

9.3. L'incostituzionalità del riferimento al solo strumento della compartecipazione è 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 altresì un maggiore rispetto del principio di territorialità 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 è costituita da una parte dell'aliquota del tributo erariale che viene «riservata» 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 è assimilabile alle compartecipazioni, tanto da poter essere ricondotta al concetto di «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio» 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 facoltà di modificare le aliquote per quanto attiene alla componente regionale nei limiti fissati dalla legge statale, così garantendo, da un lato, una maggiore manovrabilità del tributo e, dall'altro lato, risorse maggiormente «certe» in quanto, contrariamente alle compartecipazioni, risulta insensibile rispetto a eventuali modifiche delle aliquote dei tributi erariali e non dipende dalla capacità 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 territorialità del tributo.

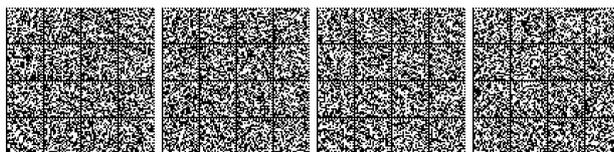
9.4. Deve poi osservarsi, in termini più generali, come l'art. 5, secondo comma, della legge impugnata finisce con il delineare un modello di federalismo fiscale manifestamente difforme da quello disegnato dagli articoli 5 e 119 della Costituzione, il quale risponde al generale canone della democrazia rappresentativa, sintetizzato nella nota formula «*no taxation without representation*».

La corrispondenza tra il reperimento delle risorse e il loro impiego è, come noto, presupposto indefettibile della responsabilità politica degli eletti nei confronti degli elettori. Si tratta di un principio che è stato espresso a più 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, così come emerge assai chiaramente soprattutto dal quarto comma, là dove si afferma che «[l]e risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai comuni, alle province, alle Città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». Le regioni possono infatti istituire entrate e tributi propri e rispetto ad essi vige la responsabilità politica dinanzi ai cittadini ai quali sono state prelevate le risorse. Non considerare ciò, come sembra fare la legge impugnata, assegnando alle regioni soltanto quote del gettito erariale, rompe il vincolo della responsabilità 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 capacità fiscale *pro capite*, determinando quindi la violazione dei principi di solidarietà 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 «risorse disponibili», viola specificamente l'art. 119, quarto comma della Costituzione, poiché, di fatto, si sostanzia in una potenziale violazione del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni trasferite, a più riprese



ribadito da questa Corte (*cf.*, *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, ciò 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 criticità 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 manovrabilità del tributo e garantisce loro risorse «certe», giacché come già esposto essa è insensibile rispetto a eventuali modifiche delle aliquote dei tributi erariali.

D'altra parte, volendosi ragionare a contrario, la violazione del principio di corrispondenza potrebbe altresì 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), così 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 è ad ogni evidenza in manifesto contrasto con l'art. 81 della Costituzione.

Il trasferimento delle funzioni alle regioni che ne facciano richiesta non può infatti essere «a costo zero», e ciò 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 potestà legislativa (art. 9, secondo comma, della legge impugnata) presuppongono necessariamente il reperimento di ingenti risorse, il quale è tuttavia solo «annunciato» nella legge n. 86 del 2024, ove non è individuata alcuna adeguata copertura finanziaria.

*10. Illegittimità 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 legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 86 del 2024, relativo alle «misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale», per violazione degli articoli 116, terzo comma e 119, terzo comma, della Costituzione.

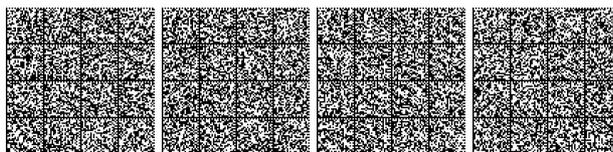
L'art. 116, terzo comma, della Costituzione dispone infatti che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] possono essere attribuite ad altre regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119».

L'art. 119 della Costituzione, come già evidenziato, individua tre canali di finanziamento ordinario delle funzioni attribuite a comuni, province, Città 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 è quella di consentire agli enti territoriali e, per quanto più 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 già richiamati, e ciò 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 «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, nonché con quote del «fondo perequativo senza vincoli di destinazione», di cui al terzo comma. [...] Pertanto, nel nuovo sistema, per il finanziamento delle normali funzioni di regioni ed enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione».



Ciò riflette l'esigenza di evitare il rischio di «sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente» (*ex multis*, già sentenza n. 16 del 2004; ma, più 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 virtù della maggiore vicinanza ai cittadini e della inerente responsabilità politica, dovrebbe tendenzialmente garantire una più 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 «in attuazione dell'art. 119, terzo comma, della Costituzione, trova comunque applicazione l'art. 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in conformità con le disposizioni di cui all'art. 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111, e nel quadro dell'attuazione della *milestone* del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14)».

L'art. 15, quinto comma, del decreto legislativo n. 68 del 2011 dispone che «è 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* [...]».

Già da una semplice lettura delle disposizioni appena richiamate emerge la palese illegittimità 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 potestà legislativa delle regioni che stipulano le intese e delle correlate entrate a danno delle Regioni con capacità fiscale ridotta, e ciò 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, è prevista per il 2027 (termine che, peraltro, potrebbe eventualmente essere nuovamente rinviato), mentre alcune regioni hanno già 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, «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 2009» (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 capacità fiscale ridotta.

Il trasferimento delle funzioni alle regioni ad autonomia «differenziata» e la conseguente più 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 talché la tardiva istituzione del fondo perequativo (peraltro per ancora diversi anni fondato sul criterio della spesa storica) produce un'ulteriore illegittima disparità di trattamento tra regioni in ragione delle condizioni economiche del territorio, in palese violazione degli articoli 116, terzo comma e 119 della Costituzione.

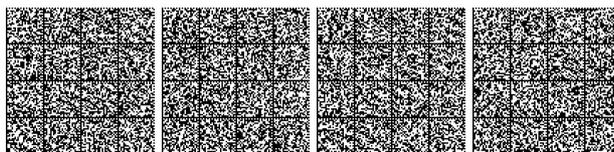
10.2. Infine, e soprattutto, occorre considerare che l'art. 10, quinto comma, del decreto legislativo n. 68 del 2011, al fine di quantificare le spese che dovranno essere coperte attraverso il meccanismo della perequazione, consente di preservare il criterio della spesa storica per ulteriori quattro anni rispetto all'istituzione del fondo (*i.e.* fino al 2031). Successivamente il sistema dovrà, invece, convergere verso il criterio dei costi *standard*.

Tuttavia, il criterio della spesa storica riflette e perpetua, come noto e già evidenziato al punto precedente, le disuguaglianze nell'erogazione delle prestazioni, poiché in passato nei territori delle regioni con capacità fiscale più elevata sono state destinate maggiori risorse per finanziare l'esercizio delle funzioni. Ne discende che, per ancora molti anni, all'ampliamento della potestà legislativa delle regioni più abbienti che stipuleranno le intese e al rafforzamento della loro capacità di spesa si accompagnerà un meccanismo perequativo radicalmente inidoneo ad assicurare la copertura delle spese effettivamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni nelle altre regioni.

Tutto ciò si pone, quindi, in evidente contrasto con l'art. 119 per i motivi evidenziati, nonché con lo stesso art. 116, terzo comma, della Costituzione che deve essere letto alla luce dei principi supremi dell'ordinamento e che non può essere interpretato nel senso di consentire che alcune regioni vengano lasciate senza le risorse sufficienti per esercitare le funzioni loro attribuite.

*11. Illegittimità 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 «Gli atti di iniziativa delle regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge».



Il riferimento è 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 «atti di iniziativa» della regione, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge n. 86 del 2024.

Ora, se è 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 necessità 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 può comunque essere (utilmente) prevista, come a questo punto è. L'obiettivo della legge, però, mirerebbe «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» (v. *Dossier*, p. 7-8).

Se questo è l'obiettivo, è evidentemente che esso è 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'uniformità del percorso di attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia, che costituisce una garanzia per tutte le regioni di accedere alla possibilità offerta dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione in condizioni di parità. Garantire una «fuga in avanti» ad alcune regioni, tanto più 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 «corsia preferenziale». Considerato che una volta trasferite competenze ad alcune regioni potrebbero non esservi risorse per trasferirle ad altre è evidente che la violazione del principio di uguaglianza ridonderebbe nel caso in una lesione di competenze alla cui tutela è preposto il presente giudizio.

D'altronde, la norma violerebbe altresì il principio di ragionevolezza, rischiando di rimettere ad una «corsa», in cui ad alcuni è stato consentito di avviarsi, la effettiva possibilità di attribuzione di ulteriori forme di autonomia, ciò 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 è quello di assicurare uniformità ai trasferimenti di ulteriori forme e condizioni di autonomia, anche questo finendo per riverberarsi sulla attribuzione delle competenze.

11.2. A ciò si aggiunga che il modello seguito dalle tre regioni che hanno avviato il percorso di autonomia differenziata è diverso da quello che — come argomentato con il primo motivo del presente ricorso — costituirebbe corretta attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

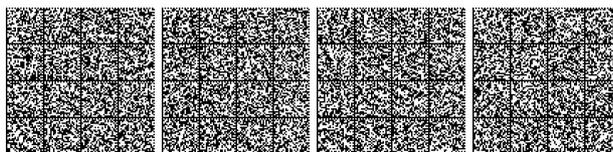
Infatti, tutte e tre le regioni, seppure con differenze, hanno rastrellato un amplissimo novero di materie, senza alcun collegamento con la specificità territoriale ma solo sulla base di un «*powers shopping*», in cui ciascuno prende ciò che vuole, ciò non consentendo neppure un'adeguata interlocuzione 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 altresì, al pari delle altre norme indicate nel primo motivo di ricorso, l'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

12. *Illegittimità 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'uniformità delle condizioni di vita nel Paese e, conseguentemente, la coesione territoriale.

Ciò risulta determinato dalla legge nel suo complesso, per come le funzioni possono essere individuate, trasferite e finanziate, e più in particolare dall'art. 4, sul trasferimento di funzioni, sia perché fa riferimento a materie non riferibili ai LEP sia perché anche per le altre prevede che essi debbano essere determinati ma non garantiti, sia perché 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, più 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 così, 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 «in modo concreto le sfide territoriali profondamente radicate e promuovendo uno sviluppo equilibrato» (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 «Riforma 1. 14 - Riforma del quadro fiscale subnazionale».

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, «con l'obiettivo di migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare le risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi e incentivare un uso efficiente delle risorse medesime. La riforma dovrà definire in particolare i parametri applicabili e attuare il federalismo fiscale per le regioni a statuto ordinario, le province e le città metropolitane».

È chiaro, quindi, come i meccanismi di trasferimento delle risorse previsti dalla legge n. 86 del 2024 non consentano di implementare un quadro di regole chiaro che effettivamente migliori «la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo» e attribuisca «le risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi».

L'implementazione di tali meccanismi — contraria ad uno dei pilastri fondamentali del Dispositivo per la ripresa e la resilienza — ha, pertanto, l'ulteriore effetto di compromettere la possibilità 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 già raggiunti o da raggiungere.

Tutto ciò, 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 attività già 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'illegittimità 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*



N. 157

*Ordinanza del 5 luglio 2024 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da A. S. contro Ministero della giustizia*

- Spese di giustizia – Spese processuali – Procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità del minore – Mancata previsione che siano anticipati dall’Erario gli onorari e le spese spettanti al difensore d’ufficio del genitore insolvente, per l’opera professionale svolta nell’ambito dei processi di cui alla legge n. 184 del 1983.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)”), art. 143, comma 1.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

## SECONDA SEZIONE CIVILE

Composta dagli ill.mi sigg.ri Magistrati:

Lorenzo Orilia - Presidente  
Mauro Mocchi - Consigliere  
Giuseppe Grasso - Consigliere  
Luca Varrone - Consigliere  
Stefano Oliva - Rel. Consigliere

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso 29709-2019 proposto da:

S A , rappresentata e difesa dall’avv. Luigi Santoro e domiciliata presso la cancelleria della Corte di cassazione  
- ricorrente -

contro

Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi n. 12,  
presso l’Avvocatura generale dello Stato

- resistente -

nonchè contro

Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Potenza

- intimato -

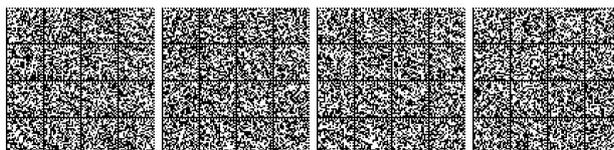
avverso l’ordinanza del Tribunale per i minorenni di Potenza, depositata il 5 agosto 2019;

udita la relazione della causa svolta in Camera di consiglio dal Consigliere Oliva;

udito il P.G., nella persona della dott.ssa Rosa Maria Dell’Erba

## RILEVATO

S A , dopo aver assistito come difensore d’ufficio la madre di un minore in un procedimento di adottabilità di quest’ultimo, ed aver infruttuosamente esperito il tentativo di recupero del suo credito professionale nei confronti della parte assistita, chiedeva al Tribunale dei Minorenni di Potenza la liquidazione dei compensi maturati a fronte dell’attività svolta.



Avverso il provvedimento di rigetto, la S interponeva opposizione, che veniva rigettata con il provvedimento oggi impugnato, sul presupposto che quanto previsto per la difesa di ufficio in ambito penale non potesse estendersi anche alla difesa di ufficio svolta in un procedimento di adottabilità di un minore.

Propone ricorso per la Cassazione di detta decisione S A, affidandosi a due motivi.

Il Ministero della giustizia ha depositato atto di costituzione ai fini della partecipazione all'udienza di discussione.

La Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni di Potenza, intimata, non ha svolto attività difensiva nel presente giudizio di legittimità.

Il ricorso, chiamato all'adunanza camerale del 18 ottobre 2023 dinanzi questa stessa sezione, è stato rinviato a nuovo ruolo con ordinanza interlocutoria n. 30036/2023, per essere trattato in udienza pubblica.

In prossimità dell'udienza pubblica, la parte ricorrente ha depositato memoria ed il P.G. ha depositato note scritte.

È comparso all'udienza pubblica il P.G., che ha concluso per la remissione alla Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art. 143, comma primo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 30 maggio 2002, nella parte in cui non prevede che siano anticipati dall'Erario gli onorari e le spese spettanti al difensore d'ufficio di genitore insolvente nei processi di cui alla legge n. 184 del 4 maggio 1983.

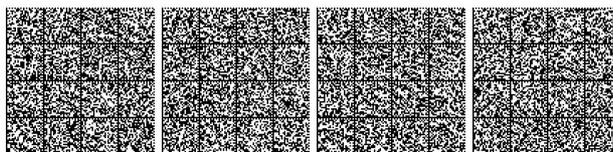
Con il primo motivo, la parte ricorrente lamenta l'omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c., perché il Tribunale non avrebbe chiarito i motivi per cui, dopo aver sospeso il giudizio in attesa della pronuncia della Corte costituzionale sulla legittimità costituzionale dell'art. 143, comma primo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, non ha ritenuto di applicare alla fattispecie in esame i principi affermati dalla predetta Corte, con la sentenza n. 135 del 2019, con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità della disposizione di cui al prefato art. 143 del testo unico sulle spese di giustizia, nella parte in cui non prevede che, in attesa dell'emanazione di una specifica disciplina sulla difesa d'ufficio nei casi previsti dalla legge n. 184 del 1983, le spese e gli onorari del difensore d'ufficio del genitore irreperibile possano essere poste a carico dell'Erario. Ad avviso della ricorrente, infatti, la soluzione adottata dal Tribunale di Potenza, secondo cui la dichiarazione di incostituzionalità della norma non estende i suoi effetti in favore del difensore d'ufficio del genitore non irreperibile, ma comunque insolvente, si risolve nel trattamento irragionevolmente differenziato di due situazioni analoghe.

Con il secondo motivo, la parte ricorrente si duole invece dell'omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione in ordine alla mancata rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della norma di cui al sopra richiamato art. 143 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede la possibilità di porre a carico dell'Erario le spese ed il compenso dovuto al difensore di ufficio del genitore del minore che, pur non essendo irreperibile, sia comunque insolvente.

Le due censure, suscettibili di esame congiunto, propongono alla Corte di rivalutare la questione della legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 143 del testo unico delle spese di giustizia, nella parte in cui essa non prevede il diritto del difensore di ufficio del genitore insolvente, che abbia svolto la sua opera nell'ambito di un procedimento disciplinato dalla legge n. 184 del 1983, di porre a carico dell'Erario le spese ed il compenso dovuto a fronte dell'opera prestata. Il Tribunale ha ritenuto che gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 135 del 2019, che ha dichiarato l'incostituzionalità della norma di cui al richiamato art. 143 nella parte in cui non prevede il diritto del difensore di ufficio del genitore irreperibile a rivalersi sull'Erario, non potessero essere estesi alla diversa ipotesi del genitore reperibile, ma insolvente, in quanto in questo caso l'avvocato avrebbe dovuto presentare istanza di ammissione del proprio assistito d'ufficio al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, trattandosi di soggetto privo di reddito.

L'argomento utilizzato dal Tribunale, ad avviso del Collegio, non ha fondamento, posto che la difesa di ufficio ha presupposti e finalità diversi dal patrocinio a spese dello Stato: la prima, infatti, è diretta ad assicurare una difesa effettiva ai soggetti che siano destinatari di un procedimento penale, o coinvolti in uno dei giudizi per i quali il legislatore ha previsto l'indefettibilità di una difesa tecnica (tra cui anche i procedimenti di cui alla legge n. 184 del 1983); il secondo, invece, è diretto ad assicurare ai non abbienti, in tutti i procedimenti, il diritto di azione e difesa in giudizio, in funzione di garanzia della previsione di cui all'art. 24 Cost. I due istituti, pertanto, non sono confondibili né sovrapponibili, onde laddove il legislatore abbia previsto la difesa di ufficio, non v'è spazio per ipotizzare l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, e viceversa.

La questione posta dalla S, dunque, rimane irrisolta e si riassume nella irragionevole applicazione di un trattamento differenziato a due ipotesi tra loro del tutto analoghe con dubbi di legittimità costituzionale in relazione al parametro di cui all'art. 3 Cost.: mentre infatti il difensore d'ufficio del genitore irreperibile, che abbia prestato la sua opera nell'ambito di un procedimento disciplinato dalla legge n. 184 del 1983, può chiedere che le spese sostenute ed



il compenso per l'opera svolta siano poste a carico dell'Erario, giusta la sentenza della Corte costituzionale n. 135 del 2019, analogo diritto non è riconosciuto al difensore d'ufficio del genitore reperibile, ma insolvente, nei cui confronti sia stato esperito un infruttuoso tentativo di recupero del credito.

La questione di legittimità costituzionale proposta dalla parte ricorrente, in sostanza, si pone in termini analoghi a quella risolta dalla precedente pronuncia della Corte costituzionale n. 135 del 2019, dianzi richiamata.

Occorre infatti partire dal rilievo che La versione originaria dell'art. 143, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 prevedeva testualmente che: «Sino a quando non è emanata una specifica disciplina sulla difesa d'ufficio, nei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184, come modificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, per effetto dell'ammissione al patrocinio, sono pagate dall'erario, se a carico della parte ammessa, le seguenti spese:

a) gli onorari e le spese spettanti all'avvocato, al consulente tecnico di parte e all'ausiliario del magistrato, e sono liquidati dal magistrato nella misura e con le modalità rispettivamente previste dagli articoli 82 e 83 ed è ammessa opposizione ai sensi dell'art. 84;

b) le indennità e le spese di viaggio spettanti ai magistrati, ad appartenenti agli uffici, agli ufficiali giudiziari per le trasferte relative al compimento di atti del processo fuori dalla sede in cui si svolge;

c) le indennità e le spese di viaggio spettanti a testimoni e a notai;

d) i diritti e le indennità di trasferta degli ufficiali giudiziari per le notificazioni a richiesta dell'ufficio e per le notificazioni e gli atti di esecuzione a richiesta di parte»

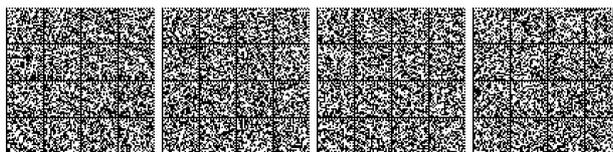
La norma, dunque, prevedeva che, in attesa dell'emanazione di una specifica disciplina sulla difesa d'ufficio nei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 (specifica disciplina che non è stata sinora emanata), gli onorari e le spese spettanti al difensore nell'ambito dei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 fossero pagati dall'erario solo se l'assistito, difeso di fiducia, era stato ammesso al patrocinio a spese dello Stato. Poiché detta condizione non era conseguibile dal difensore d'ufficio di persona irreperibile, in ragione dell'impossibilità di costui, proprio in ragione dell'irreperibilità del suo assistito, sia di ricevere da esso una nomina fiduciaria, sia di comprovare la sussistenza, in capo al medesimo, dei requisiti economici che ne potrebbero consentire l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, e tenuto conto che, invece, nel processo penale la liquidazione dell'onorario e delle spese in favore del difensore d'ufficio, anche quando si tratti di assistito irreperibile, è prevista dall'art. 117 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, il Tribunale dei minorenni di Bari ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 143, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevedeva che, in attesa dell'emanazione di una specifica disciplina sulla difesa d'ufficio nei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184, la possibilità di porre a carico dell'erario il pagamento degli onorari e delle spese spettanti al difensore di ufficio del genitore irreperibile al quale venga contestato lo stato di abbandono del minore.

Ad avviso del giudice remittente, infatti, il quadro normativo determinava una irragionevole disparità di trattamento tra il difensore d'ufficio di soggetto irreperibile nominato nell'ambito del procedimento penale e quello d'ufficio di soggetto irreperibile nominato nell'ambito dei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184. Detta disparità appariva ingiustificata, trattandosi di situazioni omogenee, posto che in ambedue i casi si tratta di difesa obbligatoria per legge, con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Con la sentenza n. 135 del 2019 la Corte costituzionale ha ravvisato la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 143, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, con riferimento alla violazione dell'art. 3 della Costituzione, ritenendo assorbiti i restanti rilievi sollevati dal giudice remittente.

La Corte costituzionale ha, in particolare, evidenziato "l'esistenza di significativi profili di omogeneità" tra la difesa d'ufficio in sede penale e quella svolta nell'ambito del procedimento di adottabilità del minore, "... in relazione sia alla natura degli interessi in gioco, sia al ruolo del difensore chiamato ad apprestarvi tutela". Ed ha affermato che "La *ratio* della difesa nei processi di adottabilità è quella ... di dare la massima protezione ai diritti dei minori e dei loro genitori – ai quali è appunto garantito di far valere le proprie ragioni anche in assenza di un avvocato di fiducia – per evitare che l'eventuale debolezza sociale di tali soggetti influisca negativamente nel procedimento. Ad avvicinare i processi di adozione in questione al giudizio penale sta inoltre il fatto che in quei processi, attraverso analoghi percorsi istruttori, si giudicano condotte che possono anche integrare parallele ipotesi di reato, e che possono condurre ad esiti pure più dolorosi di quelli penali".

A tali decisive considerazioni la Corte costituzionale ha aggiunto la considerazione che "... la mancata previsione della liquidabilità, a carico dell'erario, degli onorari spettanti al difensore d'ufficio dell'irreperibile nei processi di adottabilità non è frutto di una scelta definitiva del legislatore del 2002 – che, con la disposizione censurata, ha invece



solo rinviato ad una successiva specifica disciplina sulla difesa d'ufficio, nei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 – ed è, quindi, solo conseguenza dell'inerzia del legislatore successivo: inerzia protratta da quella lontana data a tutt'oggi”.

Non dissimili considerazioni valgono per il caso oggetto del presente ricorso, nel quale il soggetto assistito d'ufficio nell'ambito di un giudizio di adottabilità non è irreperibile, ma è risultato insolvente. Le due fattispecie – soggetto irreperibile e soggetto insolvente – sono infatti assimilate dal fatto che il difensore d'ufficio non può trovare soddisfazione del suo credito dal proprio cliente, in ambo i casi per motivi non dipendenti dalla sua volontà.

Né può assumere alcuna rilevanza la circostanza, valorizzata dal Tribunale per i minorenni di Potenza nell'ordinanza impugnata, che il difensore d'ufficio avrebbe potuto farsi rilasciare una nomina di fiducia. Il legislatore ha infatti previsto l'obbligatorietà della difesa proprio per evitare il rischio che soggetti economicamente, o socialmente, deboli, potessero ricevere tutela deteriore nell'ambito di un giudizio nel quale vengono in rilievo interessi di primaria rilevanza, quali quelli connessi al rapporto tra genitori e figli e di protezione dei diritti della famiglia e della prole. Ipotizzare che, a fronte di tali esigenze, il difensore d'ufficio dell'incapiente sia costretto, per tutelare il proprio credito, a perdere tale qualifica, divenendo di fiducia, finisce per riportare la questione ai suoi Blocchi di partenza, vanificando la stessa *ratio* della scelta legislativa, come sopra ricostruita.

Anche il difensore d'ufficio dell'imputato, o indagato, insolvente, del resto, ha diritto di rivalersi sull'erario, una volta esperite senza esito le procedure di recupero del suo credito professionale, senza necessità di assumere la diversa qualifica di difensore di fiducia. Il che riconduce l'odierna questione ai medesimi termini di quella già decisa dalla Corte costituzionale con la più volte richiamata sentenza n. 135 del 2019, ovverosia dell'irragionevole diversità di trattamento di fattispecie analoghe, quali sono quelle del difensore d'ufficio di soggetto insolvente, rispettivamente in sede penale ed in sede minorile.

Neppure assume rilevanza il fatto che la Corte costituzionale, con ordinanza n. 270 del 28 novembre 2012, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale dell'art. 130 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della disparità di trattamento esistente tra avvocati i quali, in difesa di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato, abbiano esercitato la loro attività di fronte agli organi della giustizia penale ovvero in sede civile, amministrativa, contabile e tributaria, abbia dichiarato la manifesta infondatezza della questione, ritenendo che l'intrinseca diversità dei modelli del processo penale e di quello civile giustificasse una diversa disciplina della liquidazione degli onorari avvocati impegnati in essi. Il dubbio di costituzionalità, infatti, era stato, in quell'occasione, sollevato in relazione alla norma di cui all'art. 130 del già richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, che prevede la dimidiazione delle competenze spettanti al difensore soltanto in relazione al giudizio civile, amministrativo, contabile e tributario, e non invece a quello penale. Nella fattispecie oggetto della presente ordinanza, invece, non si discute solo del *quantum* del compenso, ma del suo stesso *an*, poiché – ove fosse mantenuta la diversità di trattamento della cui legittimità costituzionale questo collegio dubita – si verrebbe a configurare un vero e proprio cortocircuito logico, poiché, di fatto, l'effettività della tutela del diritto del difensore d'ufficio sarebbe subordinata alla perdita, da parte di quest'ultimo, della qualifica in base alla quale egli ha svolto la sua opera, maturando il diritto al compenso.

Quanto sopra, per inciso, a tacer del fatto che, nell'ambito del procedimento finalizzato alla dichiarazione di adottabilità di un minore, sono coinvolti – come e più di quanto accade nel procedimento penale: *cf.* ancora Corte costituzionale n. 135 del 2019, in motivazione – interessi e diritti fondamentali della persona, e precisamente il diritto-dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare la prole, sancito dall'art. 30 della Costituzione, nonché il diritto del minore ad essere cresciuto ed educato nell'ambito della propria famiglia d'origine, tutelato dall'art. 18 della convenzione di New York sui diritti del fanciullo, che assume rilievo costituzionale per il tramite dell'art. 117 della Costituzione. Diritti ed interessi, questi ultimi, per la tutela dei quali il legislatore ordinario ha ritenuto opportuno rendere obbligatoria la nomina di un difensore d'ufficio da parte del giudice.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 143, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, oltre a non apparire manifestamente infondata, è rilevante ai fini della decisione sul presente ricorso, in quanto la parte ricorrente ha dimostrato – come confermato dal provvedimento impugnato: *cf.* pag. 2 – di aver tentato vanamente il recupero del proprio credito, conseguendo un titolo esecutivo e ponendolo in esecuzione mediante pignoramento mobiliare, tentato, con esito negativo, il 20 giugno 2018. La condizione di insolvenza dell'assistito, dunque, è stata nella specie debitamente allegata dalla S., e riscontrata dal giudice di merito. L'odierna ricorrente, dunque, aveva assolto a tutti gli adempimenti richiesti dal legislatore affinché il difensore d'ufficio di un soggetto insolvente che abbia svolto la propria opera professionale nell'ambito di un procedimento penale possa ottenere il pagamento delle proprie spettanze a carico dell'erario. Di conseguenza, ove fosse ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale della norma sollevata con la presente ordinanza, la richiesta di liquidazione del detto compenso professionale a carico dello



Stato, formulata dal difensore e rigettata dal Tribunale dei minorenni di Potenza, con il provvedimento oggetto del presente ricorso, dovrebbe essere accolta. Viceversa, nella vigenza dell'attuale quadro normativo, che non prevede il diritto del difensore d'ufficio del soggetto insolvente che abbia svolto la sua opera nell'ambito di un giudizio di cui alla legge n. 184 del 1983, di ottenere dall'erario il pagamento del suo compenso, la predetta richiesta dovrebbe essere rigettata.

Né, per concludere, può ritenersi superabile, la prospettata questione, mediante l'applicazione analogica dell'art. 117 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, dettato per il difensore d'ufficio nominato nell'ambito del procedimento penale, ostandovi la sua natura di norma eccezionale. Si tratta, infatti, di disposizione che, unitamente a quelle previste dagli articoli 115, 116 e 118 del predetto decreto, costituisce eccezione al principio generale secondo il quale soltanto l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato comporta l'onere, per quest'ultimo, di corrispondere al difensore le somme dovute a titolo di onorari e spese.

Il presente giudizio di legittimità va quindi sospeso, ai sensi e per gli effetti di quanto previsto dall'art. 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1957, con contestuale trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale e remissione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 143, comma primo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 30 maggio 2002, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, per disparità di trattamento, nella parte in cui non prevede che siano anticipati dall'Erario gli onorari e le spese spettanti al difensore d'ufficio del genitore insolvente, per l'opera professionale dal predetto svolta nell'ambito dei processi di cui alla legge n. 184 del 4 maggio 1983.

La cancelleria di questa Corte curerà la notifica della presente ordinanza alle parti in causa, al Procuratore generale presso questa Corte, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

*P.Q.M.*

*La Corte dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. articoli 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 143, comma primo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 30 maggio 2002, nei termini di cui in motivazione; ordina la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso; dispone che, a cura della cancelleria di questa Corte, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa, al Procuratore generale presso questa Corte, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Seconda sezione civile, addì 16 maggio 2024.

*Il Presidente: ORILIA*

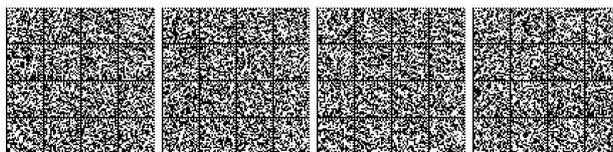
24C00185

N. 158

*Ordinanza del 25 marzo 2024 del Tribunale di Civitavecchia nel procedimento civile promosso da C. G. contro Regione Lazio e Gruppo politico organizzato denominato "Referendum e Democrazia"*

**Elezioni – Presentazione delle liste dei candidati per l'elezione del Consiglio regionale - Ambito di applicazione delle disposizioni del codice dell'amministrazione digitale – Esclusione delle attività e funzioni riguardanti le consultazioni elettorali - Esclusione dell'applicazione della firma digitale nel procedimento elettorale (nel caso di specie, nella sottoscrizione delle liste dei candidati per l'elezione del Consiglio regionale) - Indicazione che, per gli elettori affetti da disabilità tali da impedire di apporre la firma autografa, la sottoscrizione può avvenire, in alternativa, con la firma digitale - Omessa previsione.**

– Legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale), art. 9, terzo comma; decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), art. 2, comma 6.



## IL TRIBUNALE DI CIVITAVECCHIA

## SEZIONE CIVILE

In persona del dott. Gianluca Gelso, in funzione di giudice unico, ha pronunciato la seguente ordinanza di sospensione del procedimento e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale (articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87) nel procedimento *ex art. 702-bis* del codice di procedura civile iscritto al n. 476/2023 R.G.A.C. vertente tra C... G..., nato il 19 aprile 1984 a Tarquinia (VT) e ivi residente, rappresentato e difeso dagli avvocati Harald Bonura, Giuliano Fonderico, Gianlorenzo Ioannides e Michele Proverbio, giusta procura speciale in atti;

Ricorrente e Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Roma, via Rosa Ramondi Garibaldi n. 7;

Resistente nonché il gruppo politico organizzato denominato «*Referendum e Democrazia*», in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*, sig. Marco Perduca, con sede legale in Roma, via di San Basilio n. 64;

Resistente per sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge n. 108/1968 e dell'art. 2, comma 6, del decreto legislativo n. 82/2005, per violazione degli articoli 2, 3, 48 e 49 della Costituzione.

IL GIUDIZIO *A QUO*

1. Con ricorso depositato *ex art. 702-bis* del codice di procedura civile in data 8 febbraio 2023 il ricorrente C... G... ha chiesto all'intestato Tribunale di: «i. accertare e dichiarare il diritto del ricorrente di sottoscrivere una lista di candidati per la presentazione alle elezioni regionali, ai sensi dell'art. 9, legge n. 108/1968, con la propria firma digitale; ii. in via subordinata, accogliere le conclusioni che precedono previa sospensione del giudizio e rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, della questione pregiudiziale in ordine alla compatibilità tra l'art. 9, della legge n. 108/1968 e l'art. 2, comma 6, del decreto legislativo n. 82/2005, e l'art. 25, paragrafo 2, del regolamento UE n. 910/2014 e/o previa sospensione del giudizio e rimessione alla Corte costituzionale della questione pregiudiziale di legittimità costituzionale, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, dell'art. 9, della legge n. 108/1968 e dell'art. 2, comma 6, del decreto legislativo n. 82/2005, per violazione degli articoli 2, 3, 48, 49 della Costituzione; iii. ordinare la cessazione della condotta e l'adozione di ogni provvedimento idoneo alla rimozione degli effetti della discriminazione; iv. disporre la condanna al risarcimento del danno non patrimoniale da discriminazione subito dal ricorrente, quantificato nella misura ritenuta di giustizia. Con vittoria di spese, diritti e onorari».

Parte ricorrente ha dedotto a sostegno del proprio ricorso:

che il sig. C... G... è cittadino italiano, iscritto nelle liste elettorali del Comune di Tarquinia (VT);

che il ricorrente è affetto da sclerosi laterale amiotrofica di tipo II e ciò comporta che lo stesso non è in grado di svolgere autonomamente numerose attività proprie della vita quotidiana, tra cui apporre una firma autografa e pertanto si è munito di una firma digitale che il ricorrente è in grado di usare autonomamente;

che il sig. G..., nella sua qualità di cittadino elettore iscritto nelle liste elettorali di un comune della Provincia di Viterbo, intende esercitare il suo diritto di sottoscrizione delle liste di candidati per l'elezione del consiglio regionale in base all'art. 9 della legge 17 febbraio 1968, n. 108;

che il personale politico al quale il sig. G... si è rivolto - in particolare, il gruppo politico organizzato denominato «*Referendum e Democrazia*» - ha rappresentato che l'art. 9 delle disposizioni citate, secondo l'interpretazione adottata dai competenti uffici elettorali, escluderebbe la possibilità di apporre le stesse in formato digitale e che il divieto discenderebbe anche dal disposto dell'art. 2, comma 6, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, essendo peraltro tali preclusioni state recentemente confermate in un giudizio d'urgenza proposto da alcuni candidati alle elezioni politiche del 25 settembre 2022 dinanzi al Tribunale di Milano (vedi ordinanza emessa dal Tribunale di Milano il 19 settembre 2022 R.G. n. 32583/2022);

che, in data 22 novembre 2022, il ricorrente ha invitato formalmente la Regione Lazio a dichiarare espressamente la possibilità di apporre la sottoscrizione prevista dall'art. 9, legge n. 108/1968, con firma digitale o, comunque, ad adottare ogni azione e ogni atto necessari al fine di garantire il proprio diritto a sottoscrivere una lista di candidati per l'elezione del consiglio regionale senza dover ricorrere all'ausilio di terzi;



che la richiesta è rimasta priva di riscontro e la regione non ha indicato alcuna modalità di sottoscrizione concretamente attuabile dal ricorrente;

che analoga richiesta era stata presentata anche dall'Associazione Luca Coscioni - Per la libertà della ricerca scientifica - la quale ha comunicato al sig. G... la conferma da parte della regione, dell'impossibilità di raccogliere le sottoscrizioni attraverso la firma digitale.

1.2. Nonostante la regolarità della notifica, non si sono costituiti in giudizio i resistenti che sono stati dichiarati contumaci.

1.3. Il giudice ha riservato in udienza la decisione e, a scioglimento della riserva assunta, si ritiene che la domanda non possa essere decisa senza lo scrutinio di costituzionalità dell'art. 9, comma 3, della legge n. 108/1968 e dell'art. 2, comma 6, del decreto legislativo n. 82/2005, per violazione degli articoli 2, 3, 48 e 49 della Costituzione nella parte in cui, nel prevedere che «la firma degli elettori deve avvenire su apposito modulo recante il contrassegno di lista, il nome e cognome, il luogo e la data di nascita dei candidati, nonché il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e deve essere autenticata da uno dei soggetti di cui all'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53; deve essere indicato il comune nelle cui liste l'elettore dichiara di essere iscritto», e che «le disposizioni del presente codice non si applicano limitatamente all'esercizio delle attività e funzioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, polizia giudiziaria e polizia economico-finanziaria e consultazioni elettorali, nonché alle comunicazioni di emergenza e di allerta in ambito di protezione civile. Le disposizioni del presente codice si applicano al processo civile, penale, amministrativo, contabile e tributario, in quanto compatibili e salvo che non sia diversamente disposto dalle disposizioni in materia di processo telematico» non indicano come alternativa la firma digitale per gli elettori affetti da disabilità tali da impedirgli di apporre la firma autografa.

#### RILEVANZA DELLA QUESTIONE

2. Oggetto della domanda nel presente giudizio è l'accertamento del diritto del sig. G... a utilizzare la propria firma digitale per sottoscrivere una lista di candidati alle elezioni regionali, oltre alle conseguenti misure di risarcimento del danno e di cessazione delle condotte e rimozione degli effetti.

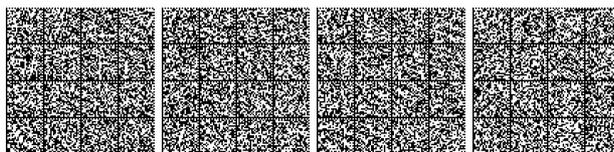
Va osservato, in primo luogo, che le elezioni regionali del Lazio si sono tenute il 12 e 13 febbraio 2023 mentre il ricorso è stato depositato l'8 febbraio 2023.

Tuttavia, i difensori del ricorrente hanno richiamato la giurisprudenza della Corte costituzionale, ed in particolare la sentenza n. 1/2014, che ha riconosciuto l'ammissibilità di azioni di mero accertamento, introdotte dinanzi al giudice ordinario, volte a definire la portata di un diritto politico, ritenuta incerta al fine di garantire una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva in relazione all'esercizio di diritti politici.

Nel caso di specie, deve ritenersi sussistente il necessario nesso di pregiudizialità della questione di legittimità costituzionale proposta rispetto al giudizio principale, posto che quest'ultimo deve essere definito con una sentenza che accerti la portata del diritto azionato e lo ripristini nella pienezza della sua espansione, anche se per il tramite della sentenza della Corte costituzionale.

In conformità a quanto sostenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza citata, deve ritenersi che nei casi di leggi che, nel momento stesso in cui entrano in vigore, creano in maniera immediata restrizioni dei poteri o doveri in capo a determinati soggetti, i quali, pertanto, si trovano per ciò stesso già pregiudicati da esse, come nel caso in esame delle leggi elettorali, l'azione di accertamento rappresenta l'unica strada percorribile per la tutela giurisdizionale di diritti fondamentali di cui, altrimenti, non sarebbe possibile una tutela efficace e diretta.

Secondo la Corte costituzionale, nella predetta sentenza n. 1 del 2014: «in ordine all'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale in esame, va premesso che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, siffatto controllo ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) «va limitato all'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio *a quo* possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un *petitum*, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere» (tra le molte, sentenza n. 263 del 1994). Il riscontro dell'interesse ad agire e la verifica della legittimazione delle parti, nonché della giurisdizione del giudice rimettente, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza dell'incidente di legittimità costituzio-



nale, sono, inoltre, rimessi alla valutazione del giudice *a quo* e non sono suscettibili di riesame da parte di questa Corte, qualora sorretti da una motivazione non implausibile (fra le più recenti, sentenze n. 91 del 2013, n. 280 del 2012, n. 279 del 2012, n. 61 del 2012, n. 270 del 2010). Nella specie, la Corte di Cassazione, con motivazione ampia, articolata ed approfondita, ha plausibilmente argomentato in ordine sia alla pregiudizialità delle questioni di legittimità costituzionale rispetto alla definizione del giudizio principale, sia alla rilevanza delle medesime. Essa ha affermato che nel giudizio principale è stata proposta un'azione di accertamento avente ad oggetto il diritto di voto, finalizzata - come tutte le azioni di tale natura, la cui generale ammissibilità è desunta dal principio dell'interesse ad agire - ad accertare la portata del diritto, ritenuta incerta».

Ed ancora, in merito al giudizio di rilevanza della questione di costituzionalità, così si è espressa la Corte costituzionale: «Al riguardo, in ordine ai presupposti della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, va ricordato che, secondo un principio enunciato da questa Corte fin dalle sue prime pronunce, “la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo* non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi” (sentenza n. 4 del 2000; ma analoga affermazione era già contenuta nella sentenza n. 59 del 1957), anche allo scopo di scongiurare “la esclusione di ogni garanzia e di ogni controllo” su taluni atti legislativi (nella specie le leggi-provvedimento: sentenza n. 59 del 1957). Nel caso in esame, tale condizione è soddisfatta, perchè il *petitum* oggetto del giudizio principale è costituito dalla pronuncia di accertamento del diritto azionato, in ipotesi condizionata dalla decisione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, non risultando l'accertamento richiesto al giudice comune totalmente assorbito dalla sentenza di questa Corte, in quanto residuerebbe la verifica delle altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto. Per di più, nella fattispecie qui in esame, la questione ha ad oggetto un diritto fondamentale tutelato dalla Costituzione, il diritto di voto, che ha come connotato essenziale il collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme, ed è proposta allo scopo di porre fine ad una situazione di incertezza sulla effettiva portata del predetto diritto determinata proprio da “una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica”, in ipotesi frutto delle norme censurate».

Alla base della pronuncia, pertanto, vi è l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato - ma anche, come nel caso di specie, relative all'elezione del consiglio regionale - che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato.

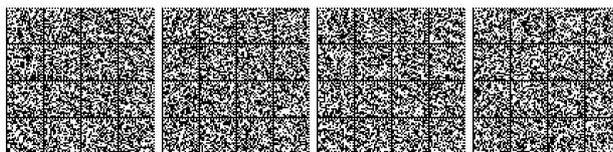
Diversamente, ha sostenuto la Corte costituzionale: «si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò stesso, si determinerebbe un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato».

Dunque, nel caso di specie, il ricorrente ha richiesto di accertare la sussistenza di restrizioni dei poteri o doveri in capo a determinati soggetti, tra cui il ricorrente medesimo, il quale, pertanto, si trova per ciò stesso già pregiudicato, come nel caso in esame, delle leggi elettorali.

La norma di cui il ricorrente censura la costituzionalità è costituita dall'art. 9 della legge del 17 febbraio 1968, n. 108, che, al comma 3, così dispone: «La firma degli elettori deve avvenire su apposito modulo recante il contrassegno di lista, il nome e cognome, il luogo e la data di nascita dei candidati, nonché il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e deve essere autenticata da uno dei soggetti di cui all'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53; deve essere indicato il comune nelle cui liste l'elettore dichiara di essere iscritto».

Di recente, oltre alla Regione Lazio, anche la Regione Lombardia, come detto, ha formalizzato un diniego, alla luce dell'interpretazione data all'art. 9 della legge n. 108/1968, all'art. 2, comma 6, del decreto legislativo n. 82/2005 e all'art. 18-*bis* della legge n. 361/1957, relativo all'elezione della Camera dei deputati ma di tenore analogo all'art. 9 citato, da parte dell'Ufficio elettorale regionale della Lombardia e dall'Ufficio centrale elettorale nazionale, nei giudizi oggetto di scrutinio dinanzi al Tribunale di Milano. Secondo il ricorrente, nella fattispecie decisa dal Tribunale di Milano, del tutto analoga a quella relativa al presente giudizio, i due uffici elettorali menzionati hanno negato l'utilizzabilità della firma digitale nel procedimento elettorale. Una tale preclusione, ove ritenuta sussistente, precluderebbe al sig. G... di esercitare il proprio diritto di sottoscrivere una lista di candidati giacché, come si è detto, la propria condizione fisica gli impedisce di apporre una firma autografa con effetto discriminatorio nei suoi confronti.

Orbene, questo giudice dubita della tenuta costituzionale delle norme sopra citate.



## NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE

3. Tanto premesso in punto di rilevanza della questione nel caso di specie, ritiene questo giudice che le disposizioni di cui all'art. dall'art. 9, comma 3, della legge del 17 febbraio 1968, n. 108, e di cui all'art. 2, comma 6, del decreto legislativo n. 82/2005, violino gli articoli 2, 3, 48 e 49 della Costituzione per i motivi che nei paragrafi che seguono si esporranno.

*3.1. Premessa. Ricostruzione normativa.*

La disciplina che regola le elezioni regionali deve essere preliminarmente ricostruita.

L'art. 122, comma 1, della Costituzione, stabilisce che «Il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi».

Nella Regione Lazio, questa norma è stata attuata con la legge regionale 13 gennaio 2005, n. 2, recante «Disposizioni in materia di elezione del presidente della regione e del consiglio regionale e in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti della giunta e del consiglio regionale». L'art. 1, comma 2, di tale legge regionale, poi, prevede che «Per quanto non previsto dalle disposizioni della presente legge, continuano ad applicarsi la legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto normale) e la legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario) e successive modifiche. [...]».

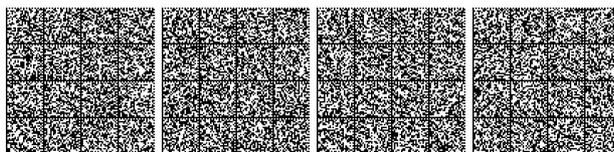
La legge n. 108/1968, in particolare, reca la disciplina per la elezione dei consigli regionali adottata dallo Stato, quando esso era titolare della relativa competenza legislativa, vigente l'art. 122 della Costituzione prima delle modifiche apportate dall'art. 2, legge costituzionale n. 1/1999.

La Regione Lazio, con le norme sopra citate, non ha introdotto una propria disciplina per le modalità di presentazione delle liste dei candidati per l'elezione dei consigli regionali e dunque deve farsi riferimento, come detto, alla legge 17 febbraio 1968, n. 108.

In merito alla firma digitale, a livello di legislazione comunitaria, l'art. 25, paragrafo 2, del regolamento UE n. 910/2014, statuisce che: «Una firma elettronica qualificata ha effetti giuridici equivalenti a quelli di una firma autografa». Un tale effetto, peraltro, discende dai requisiti e dalle qualità che lo stesso regolamento prescrive debba avere una firma elettronica qualificata, e che garantiscono che la stessa sia connessa unicamente al firmatario, sia idonea a identificare il firmatario, sia creata mediante dati per la creazione di una firma elettronica che il firmatario può, con un elevato livello di sicurezza, utilizzare sotto il proprio esclusivo controllo e sia collegata ai dati sottoscritti in modo da consentire l'identificazione di ogni successiva modifica di tali dati. Nella legislazione nazionale, l'art. 10, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513, dispone che: «L'apposizione o l'associazione della firma digitale al documento informatico equivale alla sottoscrizione prevista per gli atti e documenti in forma scritta su supporto cartaceo». Tale equiparazione è stata poi confermata dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'amministrazione digitale, ed in particolare l'art. 20, comma 1-bis, di tale decreto stabilisce che «Il documento informatico soddisfa il requisito della forma scritta e ha l'efficacia prevista dall'art. 2702 del codice civile quando vi è apposta una firma digitale, altro tipo di firma elettronica qualificata o una firma elettronica avanzata o, comunque, è formato, previa identificazione informatica del suo autore, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall'AgID ai sensi dell'art. 71 con modalità tali da garantire la sicurezza, integrità e immodificabilità del documento e, in maniera manifesta e inequivoca, la sua riconducibilità all'autore». Il successivo art. 64, comma 2-duodecies, poi, riconosce la piena validità dell'identificazione di un cittadino, nei confronti nella pubblica amministrazione, mediante lo strumento del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese (SPID).

Tale equiparazione, oltre che coerente con il diritto UE, è conforme al diritto del cittadino di utilizzare strumenti informatici nei rapporti con l'amministrazione pubblica, riconosciuto dall'art. 3-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e incluso tra i principi generali dell'attività amministrativa, nonché con la generale volontà del legislatore di estendere la digitalizzazione dei rapporti tra i cittadini e l'apparato pubblico.

L'art. 2, comma 6, del citato decreto legislativo n. 82/2005, secondo cui: «Le disposizioni del presente codice non si applicano limitatamente all'esercizio delle attività e funzioni di [...] consultazioni elettorali [...]» non costituisce un limite alla possibilità di estendere la firma digitale anche alla sottoscrizione delle liste regionali sia perché, facendo riferimento alle «consultazioni elettorali» non può che riferirsi esclusivamente alle operazioni di voto, e non può essere estesa al procedimento elettorale preparatorio, rappresentando peraltro una deroga in manifesto contrasto con il quadro di generale spinta verso la digitalizzazione sopra descritto. Inoltre, tale limite è stato comunque superato dal legislatore statale, in quanto con l'art. 3, comma 7, legge 3 novembre 2017, n. 165, si prevede che: «Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la



semplificazione e la pubblica amministrazione, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per gli affari regionali, sono definite le modalità per consentire in via sperimentale la raccolta con modalità digitale delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature e delle liste in occasione di consultazioni elettorali, anche attraverso l'utilizzo della firma digitale e della firma elettronica qualificata. [...]». Sebbene debba rilevarsi la mancata adozione del decreto ministeriale, tuttavia l'approvazione di tale disposizione ha avuto *ex se* l'effetto di abrogare ogni disposizione primaria precedente che ne avrebbe in radice impedito l'adozione.

Ciò che maggiormente rileva è che l'art. 1, commi 341 e seguenti, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, modificato dall'art. 38-*quater*, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, ha riconosciuto l'utilizzabilità di strumenti digitali per apporre le sottoscrizioni necessarie per i *referendum* previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione, nonché per i progetti di legge previsti dall'art. 71, comma 2, della Costituzione, peraltro espressamente riconoscendo che ciò fosse necessario al fine di «contribuire a rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale delle persone con disabilità e di garantire loro il diritto alla partecipazione democratica».

In merito, va evidenziato che la disciplina è stata modificata tramite un emendamento inserito nella legge finanziaria per l'anno 2021 che istituitiva, peraltro, un fondo di 100.000,00 euro annui, destinato alla realizzazione di una piattaforma di raccolta delle firme digitali da utilizzare per raccogliere e autenticare le firme dei disabili (art. 1, comma 341, della legge n. 178 del 2020).

Tra l'altro, è stata anche prevista, in attesa della costituenda piattaforma digitale, una normativa transitoria diretta a favorire la immediata raccolta delle sottoscrizioni digitali sottratte all'autenticazione prevista dalla legge n. 352 del 1970.

Dunque, può ritenersi che il legislatore, con la citata disposizione, abbia fatto ricorso alla tecnologia per favorire l'esercizio di diritti fondamentali attraverso la digitalizzazione della raccolta della firma per il *referendum* e per la presentazione di leggi di iniziativa popolare.

Va ancora precisato che sul piano sovranazionale, il coinvolgimento del cittadino nelle dinamiche pubbliche è promosso nel documento pubblicato di recente dall'*European Committee on Democracy and Governance* sull'uso dell'ICT nei processi elettorali negli Stati membri del Consiglio d'Europa e, in particolare, nelle linee guida sull'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nel processo elettorale ove si può leggere che: «*free and fair elections and referendums are one of the cornerstones of democracy. The integrity of the electoral process is fundamental to maintaining public trust in the legitimacy of democratic institutions*».

Non va sottaciuto che alla base della legislazione italiana del 2021 che ha istituito la digitalizzazione della raccolta delle firme per promuovere *referendum* e leggi di iniziativa popolare, deve collocarsi anche la recente condanna del Comitato dei diritti umani dell'Onu del 29 novembre 2019 nel caso Staderini e De Lucia contro Italia per violazione dell'art. 25, lettera *a*), preso isolatamente o in combinato disposto con l'art. 2, comma 3, del Patto sui diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea delle nazioni unite nel 1966. In merito, l'art. 25 dispone che ogni cittadino ha «il diritto e deve avere la possibilità, senza alcune delle discriminazioni menzionate nell'art. 2 e senza restrizioni irragionevoli: *a*) di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti».

Tuttavia, come detto, il Legislatore regionale non ha adottato una disciplina analoga, dovendosi fare riferimento alla citata legge regionale n. 2/2005 che nulla ha disposto con riferimento alla firma digitale.

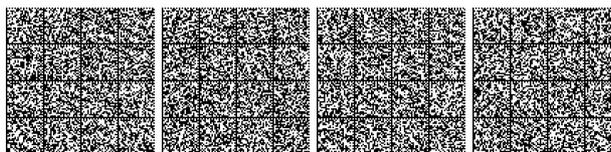
Tale differente disciplina, come si dirà in seguito, appare ingiustificatamente discriminatoria rispetto a quella sopra riportata.

E neanche si può sostenere che vi siano ostacoli di natura tecnica, in quanto con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 settembre 2022, rubricato «Disciplina della piattaforma per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i *referendum* previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione», sono stati previsti 10 articoli e, in allegato, un manuale operativo «Piattaforma *referendum*» molto dettagliato. Tale piattaforma è in corso di sviluppo da Sogei, la società Generale d'informatica S.p.a., società di *Information Technology* 100% del Ministero dell'economia e delle finanze e opera sulla base del modello dell'*in house providing*.

In conclusione, deve ritenersi che la digitalizzazione della raccolta firme per la presentazione di una lista alle elezioni politiche (nonché, anche alle elezioni regionali), possa promuovere la competizione politica valorizzando il principio di non discriminazione e il diritto all'elettorato passivo.

### 3.2. Violazione dell'art. 2 della Costituzione.

La norma citata, oltre che in contrasto con la normativa comunitaria sopra indicata, deve ritenersi, ad avviso del remittente, violativo dell'art. 2 della Costituzione laddove tale disposizione prevede che: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità». In tale ambito rientra, nell'ambito dei rapporti politici, il diritto di elettorato attivo e passivo dei cittadini tutelato dagli articoli 48 della Costituzione e 49 della Costituzione.



Infatti, tale disposizione finirebbe per precludere al ricorrente, in ragione della sua condizione fisica, o comunque limitare, l'esercizio del diritto di sottoscrivere una lista di candidati per la sua presentazione alle elezioni, in ragione della sua condizione fisica.

### 3.3. *Violazione dell'art. 3 della Costituzione.*

L'interpretazione siffatta dell'art. 9, legge n. 108/1968 e dell'art. 2, comma 6, decreto legislativo n. 82/2005, richiamati espressamente o implicitamente dalla legge regionale, sarebbe manifestamente contrastante con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione in quanto determinerebbe una discriminazione in danno di chi, come il ricorrente, in ragione della propria condizione non potrebbe apporre una sottoscrizione autografa. Né tale discriminazione verrebbe meno per effetto della possibilità di applicare in via analogica quanto previsto dall'art. 28, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, secondo cui: «I presentatori che non sappiano o non siano in grado di sottoscrivere per fisico impedimento possono fare la loro dichiarazione in forma verbale, alla presenza di due testimoni, innanzi ad un notaio o al segretario comunale o ad altro impiegato all'uopo delegato dal sindaco. Della dichiarazione è redatto apposito verbale, da allegare alla lista». In primo luogo, perché tale previsione è contenuta nella disciplina normativa delle elezioni del consiglio comunale, e la sua applicabilità in via analogica alle elezioni regionali si basa solo su circolari interpretative della legge n. 108/1968, senza alcuna certezza per la persona interessata. Inoltre, essa è applicabile ai casi in cui il presentatore «non sappia o non sia in grado di sottoscrivere», senza alcuna distinzione tra sottoscrizione autografa e sottoscrizione digitale, per cui può sostenersi che quando il presentatore sappia o sia in grado di sottoscrivere con una qualsiasi delle modalità previste dall'ordinamento la previsione in questione non possa trovare applicazione.

Peraltro, l'imposizione del ricorso a due testimoni e a un notaio o a un segretario comunale o ad altro impiegato comunale per chi sarebbe capace di sottoscrivere potrebbe ritenersi oggettivamente lesivo della dignità e della sfera di vita privata.

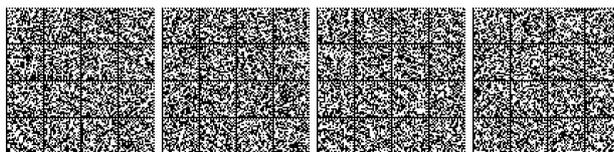
Infine, da ultimo, deve ritenersi che un profilo di violazione dell'art. 3 della Costituzione sia costituito anche dalla irragionevole scelta del legislatore di distinguere tra procedimento referendario - in cui, come detto, la possibilità di utilizzare la firma digitale è stata riconosciuta - e procedimento elettorale in quanto le ragioni di garanzia dell'identità del sottoscrittore sottese alle due discipline sono infatti le medesime. Invero, la sottoscrizione per la presentazione delle liste elettorali alle elezioni politiche e la firma per promuovere una legge di iniziativa popolare o un *referendum* possono essere ritenuti rappresentativi di diritti politici aventi lo stesso rilievo nell'architettura dell'impianto costituzionale. Deve ritenersi, al riguardo, che se il supporto digitale, connotato dalla certezza della identità del sottoscrittore, ha interessato la presentazione di progetti di legge di iniziativa popolare e richiesta di *referendum*, che prevedono un limite minimo di sottoscrizioni, a maggior ragione, alla luce anche del quadro europeo di riferimento, la previsione della firma digitale debba essere ammessa per la presentazione delle candidature alle elezioni politiche, al fine del pieno rispetto del principio di ragionevolezza e, a valle, del diritto all'elettorato passivo.

### 3.4. *Violazione degli articoli 48 e 49 della Costituzione.*

Ad avviso dello scrivente, sussiste una diretta connessione tra il procedimento elettorale preparatorio e i diritti di elettorato attivo e passivo riconosciuti dagli articoli 48 e 49 della Costituzione (*cf.* sentenza n. 48/2021 della Corte costituzionale), e pertanto tali diritti risultano violati anche quando a un cittadino elettore sia preclusa o limitata una qualsiasi delle possibilità riconosciute dalla legge per incidere sul procedimento elettorale preparatorio.

Ancora, deve ritenersi che la facoltà di contribuire alla formazione di una lista di candidati costituisce una delle modalità attraverso la quale al cittadino elettore è consentito di concorrere alla formazione dell'offerta elettorale, mediante l'individuazione di candidati che siano espressione di un indirizzo politico congeniale all'elettore e, dunque, di contribuire a determinare la politica nazionale. In tal senso, le disposizioni citate, costituiscono violazione delle norme costituzionali sopra riportate.

Infine, merita di essere segnalato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 62 del 2022 ha affermato, in maniera significativa che: «nemmeno la più ampia discrezionalità del legislatore sfugge, tuttavia, ai limiti generali del rispetto dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di necessaria coerenza rispetto alle finalità perseguite». In particolare, la Corte costituzionale si è pronunciata dichiarando l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 71, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e 30, primo comma, lettere d-*bis* ed e), del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali), nella parte in cui non prevede l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.



P. Q. M.

*Dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge n. 108/1968 e dell'art. 2, comma 6, del decreto legislativo n. 82/2005, nella parte in cui, nel prevedere che «la firma degli elettori deve avvenire su apposito modulo recante il contrassegno di lista, il nome e cognome, il luogo e la data di nascita dei candidati, nonché il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e deve essere autenticata da uno dei soggetti di cui all'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53; deve essere indicato il comune nelle cui liste l'elettore dichiara di essere iscritto», e che «le disposizioni del presente codice non si applicano limitatamente all'esercizio delle attività e funzioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, polizia giudiziaria e polizia economico-finanziaria e consultazioni elettorali, nonché alle comunicazioni di emergenza e di allerta in ambito di protezione civile. Le disposizioni del presente codice si applicano al processo civile, penale, amministrativo, contabile e tributario, in quanto compatibili e salvo che non sia diversamente disposto dalle disposizioni in materia di processo telematico» non indicano come alternativa la firma digitale per gli elettori affetti da disabilità tali da impedirgli di apporre la firma autografa, per violazione degli articoli 2, 3, 48 e 49 della Costituzione nei termini di cui in motivazione;*

*Sospende il giudizio;*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, alle parti e alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata ai presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;*

*Ordina l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del giudizio, insieme con la prova delle comunicazioni e notificazioni di cui al precedente capoverso.*

Così deciso in Civitavecchia, lì 21 marzo 2024

*Il giudice: GELSO*

24C00186

N. 159

*Ordinanza del 4 giugno 2024 del Tribunale di Reggio Emilia sul ricorso proposto da F. M. e N. R.*

**Adozione e affidamento – Adozione di maggiorenni – Cognome dell'adottato – Possibilità, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto e i genitori biologici dell'adottato siano stati dichiarati decaduti dalla responsabilità genitoriale – Esclusione.**

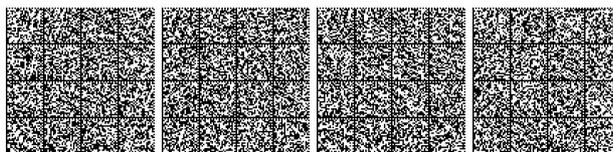
– Codice civile, art. 299, primo comma.

**Adozione e affidamento – Adozione di maggiorenni – Cognome dell'adottato – Possibilità, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto e i genitori biologici dell'adottato non si oppongano a tale scelta, o siano deceduti prima di potersi esprimere al riguardo – Esclusione.**

– Codice civile, art. 299, primo comma.

**Adozione e affidamento – Adozione di maggiorenni – Cognome dell'adottato – Possibilità, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto e i genitori biologici dell'adottato non si oppongano a tale scelta, o siano deceduti prima di potere esprimere consenso o dissenso, e l'adottato sia figlio del coniuge dell'adottante o sia stato affidato alla famiglia dell'adottante o degli adottanti nel tempo della sua minore età – Esclusione.**

– Codice civile, art. 299, primo comma.



**Adozione e affidamento - Adozione di maggiorenni - Cognome dell'adottato – Possibilità, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto, e i genitori biologici dell'adottato non si oppongano a tale scelta, o, in caso di opposizione o nel caso in cui non possano esprimersi al riguardo, per morte o altro motivo, il giudice accerti che sussistono gravissimi motivi che inducano a ritenere pregiudizievole per l'adottato tale mancato assenso – Esclusione.**

– Codice civile, art. 299, primo comma.

**Adozione e affidamento – Adozione di maggiorenni – Cognome dell'adottato – Possibilità, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante che abbia ricevuto in affidamento l'adottato nella sua minore età a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto, e i genitori biologici dell'adottato non si oppongano a tale scelta, o, in caso di opposizione o nel caso in cui non possano esprimersi al riguardo, per morte o altro motivo, il giudice accerti che nel tempo successivo all'emissione del provvedimento che ha disposto l'affidamento i genitori biologici dell'adottato sono venuti meno ai propri obblighi di mantenimento, istruzione ed educazione dell'adottato in maniera continuativa, grave e ingiustificata – Esclusione.**

– Codice civile, art. 299, primo comma.

## TRIBUNALE DI REGGIO EMILIA

### SEZIONE PRIMA CIVILE

Il Tribunale, nella persona dei magistrati

dott. Francesco Parisoli, Presidente;

dott. Stefano Rago, Giudice;

dott. Daniele Mercadante, Giudice rel.;

Nel procedimento N.R.G.N.C. 2371.2023, promosso da M F e R N. (nel seguito i «Ricorrenti» ovvero gli «Adottanti»), rappresentati e difesi dall'avv. Sentieri Sara, per l'adozione della sig.ra S. S., persona maggiore di età (nel seguito la «Adottanda»);

Con la partecipazione del pubblico ministero presso il Tribunale di Reggio Emilia;

Ha emesso, ai sensi dell'art. 1, legge Cost. n. 1.1948 e dell'art. 23 e ss., legge n. 87.1953, la presente ordinanza, con la quale viene sollevata questione di costituzionalità in via incidentale.

Disposizione di legge oggetto del provvedimento

Ai sensi dell'art. 23, comma 1, lettera *a*), legge n. 87.1953, si specifica che la disposizione di legge oggetto della presente ordinanza è la seguente:

art. 299, comma 1, codice civile (R.d. n. 262.1942):

«L'adottato assume il cognome dell'adottante e lo antepone al proprio»;

Nella parte in cui non consente quanto specificato ai punti *I*), *II*), *III*), *IV*) e *V*) del dispositivo della presente ordinanza.

Disposizioni costituzionali che si assumono violate

Ai sensi dell'art. 23, comma 1, lettera *b*), legge n. 87.1953, si specifica che le disposizioni della Costituzione che si assumono violate sono le seguenti:

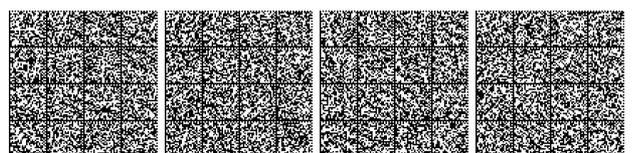
art. 2, Cost.;

art. 3, comma 1, Cost.

Sintesi della vicenda processuale

I ricorrenti adivano questo Tribunale affinché venisse disposta l'adozione da parte propria dell'Adottanda, persona maggiore di età.

In particolare, illustrata la sussistenza dei requisiti di legge onde fare luogo all'adozione, così come specificati dagli articoli 291 e ss., codice civile, rappresentavano che in forza di decreto emesso dal Tribunale per i Minorenni di Bologna il giorno 31 marzo 2000, quando l'Adottanda aveva l'età di cinque anni, i genitori biologici di quest'ultima



furono dichiarati decaduti dalla responsabilità genitoriale (all'epoca denominata potestà genitoriale), in quanto, nella sostanza, del tutto inidonei a prendersi cura dell'Adottanda stessa per essere ambedue gravemente tossicodipendenti, con serissime ripercussioni sulla loro salute, sulla loro capacità e sulla loro autonomia.

In forza del medesimo decreto del Tribunale per i Minorenni fu disposto l'affidamento dell'Adottanda all'AUSL di \_\_\_\_\_, la quale avrebbe dovuto ricercare per lei una famiglia affidataria. Tale famiglia affidataria fu individuata in quella costituita dagli Adottanti, i quali, allorquando l'Adottanda aveva l'età di sei anni, e precisamente a partire dal giorno \_\_\_\_\_, l'hanno accolta nella loro casa.

L'affidamento è proseguito senza soluzione di continuità fino al raggiungimento da parte dell'Adottanda della maggiore età. Anche dopo il compimento del diciottesimo anno di età l'Adottanda ha vissuto, fino all'atto del contrarre matrimonio, con gli Adottanti, trattata e considerata in tutto e per tutto come la figlia di questi.

I problemi cagionati ai genitori biologici dell'Adottanda dal loro stato di severa tossicodipendenza non sono mai venuti meno, né sono diminuiti d'intensità; essi hanno fatto sì che mai questi abbiano potuto riprendere alcun contatto con l'Adottanda, e sono successivamente purtroppo culminati nel decesso di entrambi, in epoca anteriore all'apertura del presente procedimento.

L'Adottanda, per quanto precede, non può serbare alcun ricordo dei genitori biologici e ha sempre considerato gli Adottanti la propria unica e autentica famiglia, in ogni senso che il termine può avere, umanamente, legalmente, socialmente e affettivamente.

Nel corso del procedimento tutte le precedenti circostanze sono state trovate rispondenti al vero, così come è stata accertata la sussistenza di tutte le condizioni di legge affinché la domanda di adozione, alla quale non sorprendentemente l'Adottanda ha prestato da subito il proprio incondizionato consenso, potesse venire accolta.

In sede di precisazione delle conclusioni, in virtù delle peculiari circostanze relative all'adozione nel caso di specie, ovverosia:

i. Il fatto che l'Adottanda non abbia neppure memoria dei propri genitori biologici, e che il proprio abbandono da parte di questi sia dipeso da un fatto a loro interamente ascrivibile a titolo di responsabilità nei propri confronti, ovverosia l'aver anteposto la propria inclinazione agli stupefacenti ad un sia pur minimo interesse o scrupolo verso di lei e alla salvaguardia dei relativi interessi e diritti fondamentali;

ii. Il fatto che l'adozione dell'Adottanda da parte degli Adottanti non è stata richiesta allorquando essa era minore di età semplicemente perché gli Adottanti non erano stati sollecitati a prendere in considerazione tale possibilità, mentre d'altra parte l'affidamento procedeva nel migliore dei modi e senza problemi di sorta;

iii. Il fatto che l'Adottanda, per fatti oggettivi, provati ed evidenti, non abbia alcun legame emotivo o di altro tipo con i genitori biologici, e che, in ogni senso significativo, la sua sola e unica famiglia non possa che essere considerata, da quando ella ha la facoltà di serbare ricordi, quella degli Adottanti, essendo i genitori biologici letteralmente scomparsi dalla sua vita da prima che ella raggiungesse l'età di sei anni;

In virtù di tali circostanze, appunto, sia gli Adottanti che l'Adottanda domandavano che, operandosi un'interpretazione adeguatrice della norma della cui costituzionalità in questa sede si tratta, ovverosia l'art. 299, comma 1, codice civile, ella, disposta l'adozione, potesse assumere esclusivamente il cognome della famiglia Adottante, sostituendolo al cognome dei propri genitori biologici, e non già anteponendolo o posponendolo ad esso.

Assunta la causa in decisione, questo Tribunale ravvisava un ostacolo insormontabile all'accoglimento della richiesta degli Adottanti e dell'Adottanda, consistente nel fatto che il chiaro testo della disposizione, testo che si riporta nuovamente:

«L'adottato assume il cognome dell'adottante e lo antepone al proprio»;

Appare limpidamente escludere - anche all'esito delle pronunce di codesta Corte costituzionale che l'hanno già interessato - che possa trarsene, facendo utilizzo degli ordinari criteri di ermeneutica giuridica, un senso diverso da quello per il quale l'adottato maggiore di età prende il cognome della persona che l'adotta, ma immancabilmente mantiene altresì - e, a legislazione invariata, non può non mantenere - il proprio cognome di nascita.

La questione è stata sottoposta alle parti, ed è stato disposto un termine affinché queste potessero dedurre sul punto. Esse hanno richiesto che venisse valutata da questo Tribunale la sollevazione di questione incidentale di costituzionalità dell'art. 299, comma 1, codice civile, nella parte in cui non dispone che, quantomeno in casi come quello di cui al procedimento *a quo*, sia consentito al giudicante di valutare la richiesta delle parti di disporre che la persona adottanda maggiore di età sostituisca il cognome degli adottanti al proprio, anziché essere necessariamente tenuta, in ogni caso e senza eccezione alcuna, a mantenere il proprio cognome di nascita.

Rilevanza della questione nel procedimento *a quo*



Come reso esplicito da quanto precede, la domanda ritualmente posta dalle parti nel presente procedimento (affinché, pronunciata l'adozione dell'Adottanda da parte degli Adottanti, venga disposto che quella assuma il cognome di questi in sostituzione di quello - e non già in aggiunta a quello - che già porta dalla nascita) non potrebbe in alcun caso trovare accoglimento, a meno che non venisse ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale posta con questo provvedimento, e solo in tale caso.

La necessità di pronunciarsi su tale domanda non è né ipotetica, né eventuale in quanto ogni altro elemento necessario ai fini dell'accoglimento della domanda pregiudiziale a quella relativa all'attribuzione del cognome, ovverosia quella di disposizione dell'adozione, è stato ritenuto sussistente.

La risoluzione della questione di costituzionalità è dunque condizione assolutamente necessaria - oltreché strettamente sufficiente - onde questo Tribunale rimettente dia risposta ad una domanda posta dalla parte nel giudizio, domanda concreta e attuale, e sorretta da un lecito interesse, rilevante per il diritto ai sensi dell'art. 100, C.p.c., e per la quale sussiste altresì, per necessaria conseguenza, un corrispondente dovere del Tribunale, non meramente teorico, ma anch'esso attuale e ineludibile, ai sensi dell'art. 112, C.p.c., di fornire una risposta concretantesi in una statuizione idonea al giudicato.

Impossibilità di fornire una risposta alla questione operando una interpretazione adeguatrice della disposizione oggetto del giudizio

Con la sentenza n. 135 dell'anno 2023, codesta Corte costituzionale ha «dichiara[to] l'illegittimità costituzionale dell'art. 299, primo comma, del codice civile, [ovverosia della medesima disposizione oggetto della presente ordinanza di rimessione] nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di aggiungere, anziché di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore d'età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto» (Corte Costituzionale, sentenza n. 135.2023, dispositivo).

La presente questione di costituzionalità, al pari di quella di cui al giudizio concluso con la sentenza di cui sopra, ha ad oggetto una limitazione - della cui costituzionalità si dubita - alla possibilità per l'adottando maggiore di età di assumere un cognome diverso da quello prescritto, appunto, dall'art. 299, comma 1, codice civile

La questione risolta con la sentenza di cui sopra, a ben vedere, riguardava una censura non più invasiva della discrezionalità del legislatore rispetto a quella di cui alla presente ordinanza.

Mentre quella, nella sostanza, riguardava la possibilità, per l'adottando, di disporre i plurimi cognomi previsti dalla disposizione in un ordine diverso rispetto a quello in cui essa prescriveva che dovessero risultare all'esito dell'adozione, la presente ordinanza concerne la questione se, in taluni, limitati casi, particolarmente qualificati, sia possibile, per l'adottato maggiore di età, sostituire il nuovo cognome (o i nuovi cognomi) dell'adottante (o degli adottanti) al proprio originario cognome.

Laddove la Corte costituzionale, nel giudizio concluso con la Sentenza n. 135.2023, avesse ritenuto che un'interpretazione adeguatrice dell'art. 299, comma 1, codice civile, potesse consentire al giudice ordinario di operare una permutazione tra i cognomi dell'adottato maggiore di età anche in assenza di un intervento del Giudice delle leggi, non si sarebbe risolta - per propria giurisprudenza pletorica e consolidata, in relazione alla necessità inderogabile, per il giudice che contempra una rimessione, di interpretare la legge nel senso in cui possa mantenersi compatibile con la Costituzione - a pronunciare l'incostituzionalità della norma, limitandosi a prescrivere al rimettente di operare un'interpretazione della disposizione rispettosa della Costituzione.

Se ciò non è avvenuto in relazione alla recentissima sentenza n. 135.2023, a maggiore ragione deve ritenersi che ciò non sia possibile in relazione alla questione di costituzionalità oggetto della presente ordinanza, in quanto, appunto, essa richiede quanto meno nella stessa misura, se non anche in misura maggiore, che il senso fatto palese dalle parole che compongono la disposizione venga superato e contraddetto, e non già solamente chiarificato o meglio interpretato ai sensi dei criteri ermeneutici che il giudice ordinario può adoperare nell'esplicitare il significato della legge.

Per tale motivo, ovverosia, e in altre parole, per il fatto che il testo dell'art. 299, comma 1, del codice civile, richiede necessariamente, ad onta di ogni possibile e lecita declinazione interpretativa, che l'adottato maggiore di età porti almeno due cognomi, e giammai uno solo, come reso palese e irrefutabile dal suo tenore letterale, che ancora si riporta:

«L'adottato assume il cognome dell'adottante e lo antepone al proprio»;

Per tale motivo, appunto, ritiene questo Tribunale che non sia in alcun modo possibile superare la censura di costituzionalità di tale disposizione ricorrendo ad una sua interpretazione conforme alla Costituzione.

Specificazione della dedotta contrarietà alla costituzione della disposizione oggetto della presente ordinanza



Questo Tribunale ritiene che la disposizione più volte menzionata, l'art. 299, comma 1, codice civile, che si riporta nuovamente:

«L'adottato assume il cognome dell'adottante e lo antepone al proprio»;

Si ponga in contrasto con i parametri costituzionali già indicati, ovvero:

art. 2, Cost.;

art. 3, comma 1, Cost.;

Nei sensi che seguono:

1) Nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto e i genitori biologici dell'adottato siano stati dichiarati decaduti dalla responsabilità genitoriale.

La sentenza già menzionata, n. 135.2023, di codesta Corte costituzionale, afferma, laddove motiva il riscontro dell'incostituzionalità della stessa disposizione oggetto di questa ordinanza, e sempre con riguardo ai parametri di cui agli articoli 2 e 3, comma 1, Cost., nella parte in cui non permette di disporre il cognome originario e quello acquisito all'esito dell'adozione nell'ordine concordato tra adottante e adottato:

«l'ordine con cui il cognome dell'adottante si unisce a quello dell'adottato maggiore d'età incide sul diritto all'identità personale di quest'ultimo, che è associato al suo originario cognome; da un altro lato, il medesimo ordine condiziona il rilievo attribuito al frammento di identità dell'adottante il suo cognome - che viene assunto dall'adottato, onde rappresentare il nuovo vincolo giuridico.

Se, dunque, l'adottato maggiore d'età ha esigenza di veder tutelato il suo diritto all'identità personale attraverso l'aggiunta, in luogo della anteposizione, del cognome dell'adottante al proprio e se anche l'adottante è favorevole a tale ordine, che non incide sul suo consenso all'adozione, è irragionevole non consentire che la sentenza di adozione possa disporre il citato effetto.

7.2. Del resto, che un meccanismo rigido nella determinazione dell'ordine di attribuzione del cognome dell'adottante all'adottato maggiore d'età sia lesivo degli articoli 2 e 3 Cost. è ulteriormente avvalorato dalla considerazione che l'istituto dell'adozione della persona maggiore d'età è in grado attualmente di abbracciare ipotesi varie e differenziate.

Vero è che l'adozione produce, sulla base del dettato normativo, effetti giuridici che - come si è già precisato (punto 6. 1.) - sono limitati alla trasmissione del cognome e del patrimonio, con conseguenze che si apprezzano sul piano della disciplina relativa agli alimenti e alle successioni; effetti, dunque, ben diversi rispetto a quelli dell'adozione piena e dell'adozione in casi particolari, incentrati sulla cura del minore e sulla tutela del suo preminente interesse (sentenza n. 79 del 2022).

Nondimeno, i pur limitati effetti giuridici propri dell'istituto hanno dato spazio, nell'evoluzione dei costumi sociali, al soddisfacimento di molteplici esigenze che si sono riflesse nell'evoluzione giurisprudenziale, lasciando trasparire una varietà di possibili funzioni, anche solidaristiche, cui l'istituto può assolvere.

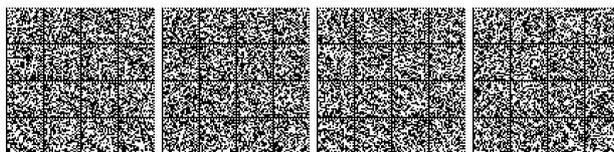
Proprio questa Corte ha inteso assecondare tali nuove funzioni, ammettendo, con le sentenze n. 245 del 2004 e n. 557 del 1988, l'adozione di persone maggiori d'età anche da parte di chi abbia figli nati nel matrimonio o fuori del matrimonio, purché maggiorenni e consenzienti, e riconoscendo l'applicabilità al loro assenso della disciplina prevista dall'art. 297, secondo comma, codice civile (sentenza n. 345 del 1992).

Al contempo, la giurisprudenza di legittimità è stata chiamata di frequente a confrontarsi con il ricorso all'istituto in esame quale strumento che consente di dare una forma giuridica al rapporto tra il figlio maggiore d'età e il coniuge (o il convivente) del genitore.

Emerge, in sostanza, un chiaro dato sociale, che rileva a prescindere dai problemi connessi con le spinte verso un ulteriore ampliamento dell'accesso all'istituto (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 3 febbraio 2022, n. 3462, con riguardo all'adozione della persona interdetta; sentenza 3 febbraio 2006, n. 2426, relativa all'adozione da parte di chi abbia figli minorenni; sentenze 3 aprile 2020, n. 7667 e 14 gennaio 1999, n. 354, che si sono espresse sul divario di età tra adottante e adottando).

L'adozione della persona maggiore d'età non solo sottende un imprescindibile movente personalistico implicito nella scelta di trasmettere sia il proprio cognome sia il proprio patrimonio all'adottato, ma è in grado altresì di assecondare istanze di tipo solidaristico, variamente declinate.

Dentro il suo ampio perimetro, l'adozione del maggiore d'età può accogliere: il caso dell'adottanda maggiorenne, che già viveva nel nucleo familiare di chi lo adotta, in ragione di un affidamento non temporaneo deciso nel momento in cui era minorenni, o ancora quello del figlio maggiorenne del coniuge (o del convivente) dell'adottante che vive



in quel nucleo familiare. Parimenti, può ricomprendere situazioni in cui persone, spesso anziane, confidano in un rafforzamento - grazie all'adozione - del vincolo solidaristico che si è di fatto già instaurato con l'adottando, oppure che vogliono semplicemente dare continuità al proprio cognome e al proprio patrimonio, creando un legame giuridico con l'adottando, con cui, di norma, hanno consolidato un rapporto affettivo.

Risulta allora evidente come proprio la latitudine dell'istituto - esemplificativamente evocata - renda ulteriormente palese l'irragionevolezza di una regola priva di un margine di flessibilità.

La rigidità di una previsione insensibile alle esigenze di tutela del diritto alla identità personale dell'adottando rischia di frapporre irragionevoli ostacoli a talune delle funzioni che l'istituto svolge a livello sociale, oltre chiaramente a ledere la stessa identità personale.

L'adottanda maggiore d'età può essere una persona per la quale è importante l'anteposizione del proprio cognome, rispetto a quello dell'adottante, nei casi in cui la sua identità sia fortemente correlata al cognome originario. Quest'ultimo potrebbe avere una particolare incidenza sulla sua identificabilità nel mondo professionale, oltre che nei rapporti sociali; così come il cognome potrebbe essere stato trasmesso ai propri figli.

E non si deve trascurare che, anche nel caso del maggiorenne, che era stato affidato da minorenni all'adottante o che sia figlio del coniuge (o del convivente) dell'adottante, potrebbero emergere ragioni tali da giustificare l'anteposizione del cognome che, sino a quel momento, ha connotato l'identità del maggiore d'età.

8. In definitiva, è irragionevole e lesivo dell'identità personale, e, dunque, contrasta con gli articoli 2 e 3 Cost., non consentire al giudice con la sentenza che fa luogo all'adozione - di aggiungere, anziché di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore d'età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto».

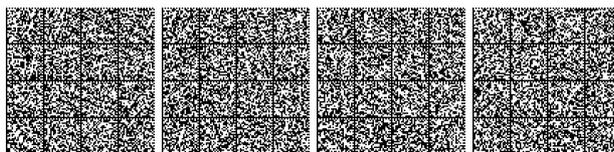
Dalla pronuncia in questione, recentissima e relativa all'identica norma oggetto della presente questione di costituzionalità, è dato ricavare i seguenti principi:

i. Sussiste, ed è tutelato dalla Costituzione, un diritto all'identità personale (di diritto al nome parla già Corte costituzionale, sentenza n. 101.1967, relativa all'inclusione in esso dei predicati dei titoli nobiliari anteriori al 28 ottobre 1922, pur senza ricollegare tale diritto all'art. 2, Cost.; ma già Corte costituzionale, ordinanza n. 176.1988 afferma con chiarezza che il diritto all'identità personale ricomprende il diritto al nome);

ii. Tale diritto discende dalla specificazione del concreto contenuto dell'art. 2, Cost.;

iii. Tale diritto è qualificato, per conseguenza ineludibile di quanto al punto che precede, dal carattere dell'invulnerabilità - inviolabilità che, beninteso, non preclude un suo bilanciamento con altre situazioni costituzionalmente riconosciute e protette, ma munisce in ogni caso il diritto di un carattere di elevata cogenza - (in questo senso, Corte costituzionale, sentenza n. 13.1994, afferma: «è certamente vero che tra i diritti che formano il patrimonio irrettrabile della persona umana l'art. 2 della Costituzione riconosce e garantisce anche il diritto all'identità personale. Si tratta - come efficacemente è stato osservato del diritto ad essere sé stesso, inteso come rispetto dell'immagine di partecipe alla vita associata, con le acquisizioni di idee ed esperienze, con le convinzioni ideologiche, religiose, morali e sociali che differenziano, ed al tempo stesso qualificano, l'individuo. L'identità personale costituisce quindi un bene per sé medesima, indipendentemente dalla condizione personale e sociale, dai pregi e dai difetti del soggetto, di guisa che a ciascuno è riconosciuto il diritto a che la sua individualità sia preservata. [...] Tra i tanti profili, il primo e più immediato elemento che caratterizza l'identità personale è evidentemente il nome - singolarmente enunciato come bene oggetto di autonomo diritto nel successivo art. 22 della Costituzione - che assume la caratteristica del segno distintivo ed identificativo della persona nella sua vita di relazione»;

iv. Il presupposto dell'applicazione di tale diritto all'art. 299, codice civile, risiede nel fatto che il nome portato da una persona costituisce una proiezione fondamentale della sua identità, tale che la determinazione del nome in senso non costituzionalmente conforme può concretare un pregiudizio all'integrità dell'identità personale. In questo senso, sempre in merito a giudizi di legittimità costituzionale relativi, tra gli altri, all'art. 299, codice civile (e, nella specie, al terzo comma dell'articolo), si riprende in questa sede il testo della sentenza di codesta Corte costituzionale, n. 131.2022: «Il cognome, insieme con il prenome, rappresenta il nucleo dell'identità giuridica e sociale della persona: le conferisce identificabilità, nei rapporti di diritto pubblico, come di diritto privato, e incarna la rappresentazione sintetica della personalità individuale, che nel tempo si arricchisce progressivamente di significati. È costante nella giurisprudenza di questa Corte l'affermazione secondo cui il nome è «“autonomo segno distintivo della [...] identità personale” (sentenza n. 297 del 1996), nonché “tratto essenziale della [...] personalità” (sentenza n. 268 del 2002; nello stesso senso, sentenza n. 120 del 2001)» (sentenza n. 286 del 2016), «riconosciuto come un “bene oggetto di autonomo diritto dall'art. 2 Cost. “[e, dunque, come] “diritto fondamentale della persona umana” (sentenze n. 13 del 1994, n. 297 del 1996 e, da ultimo, sentenza n. 120 del 2001)» (sentenza n. 268 del 2002). La norma censurata riguarda, in particolare, il momento attributivo del cognome, che, di regola, è legato all'acquisizione dello status filiationis. Ne consegue che il cognome,



quale fulcro - insieme al prenome - dell'identità giuridica e sociale, collega l'individuo alla formazione sociale che lo accoglie tramite lo status filiationis. Il cognome deve, pertanto, radicarsi nell'identità familiare e, al contempo, riflettere la funzione che riveste, anche in una proiezione futura, rispetto alla persona (sentenza n. 286 del 2016)».

v. Onde valutare se le restrizioni poste dall'ordinamento siano irragionevoli e, dunque, lesive del diritto alla (perdurante, costante) adeguatezza del nome all'identità personale (inteso il nome, come già richiamato, quale invero e componente essenziale e ineludibile dell'identità personale stessa), è necessario operare una valutazione dell'effettiva valenza sociale e personalistica dell'istituto dell'adozione della persona maggiore di età, per come questo vive concretamente nei rapporti interpersonali, anche a séguito degli sviluppi nella pratica e nella sua interpretazione, in relazione alle puntuali situazioni di vita delle persone adottanti e adottate;

vi. In particolare, onde procedere alla valutazione di cui al punto che precede, è necessario che si abbia riguardo alla pratica funzione dell'istituto dell'adozione della persona maggiore di età nella concretezza del diritto vivente. A tale istituto ci si appella assai di frequente onde conferire consacrazione giuridica a rapporti nei quali gli elementi relativi alla stabilizzazione di una formazione sociale fortemente assimilabile alla famiglia - quella formazione sociale costituita dall'adottato che vive, o ha vissuto per lungo tempo, col genitore biologico e con il coniuge di questi, che intende divenire l'adottante, oppure quella formazione sociale costituita dalla persona che ha vissuto in regime di affidamento, fin da quando era minore di età, con gli adottanti, nonché da questi ultimi - sono del tutto prevalenti rispetto a quelli afferenti ad una diversa relazione, creatasi tra una persona che ricerca un erede al quale trasmettere cognome e patrimonio, e altro individuo che, ritenuta onorevole e conveniente l'instaurazione di tale relazione, ammessa dal diritto, consenta all'adozione;

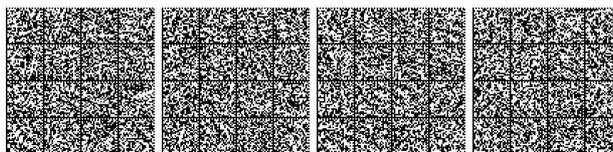
vii. È pertanto del tutto appropriato, ai sensi dell'esegesi costituzionalistica dell'istituto, trattare in maniera parzialmente diversa situazioni che, seppure accomunate da un'identica causa in astratto (il ricorso all'istituto dell'adozione del maggiorenne), siano caratterizzate da una causa in concreto che, in un caso, tende alla costituzione e al suggellamento di rapporti familiari in senso forte (si noti che, nel caso di specie, l'adozione di cui al giudizio *a quo* produrrebbe in ogni senso significativo una famiglia anche ai sensi della definizione di cui all'art. 29, Cost., ovvero una società naturale fondata sul matrimonio - degli adottanti -, così come non vi può essere dubbio alcuno che società naturale fondata sul matrimonio sia quella composta dagli adottanti e dall'adottato minore di età), e, in altri frangenti, si accosta maggiormente ad un rapporto solidale e amicale (non per questo meno onorevole e meritevole di tutela, beninteso);

viii. Dunque, laddove, nel giudicarsi di una domanda di adozione di persona maggiore di età, e quindi dei rapporti tra adottante (o adottanti) e adottato, si rilevi che tale connotato di assimilazione alla famiglia biologica (o alla famiglia costituzionale *tout court*) si manifesti con una particolare intensità, e dove a tale pregnanza corrispondano una volontà e un consenso delle parti interessate, deve ritenersi irragionevole che il legislatore ordinario limiti oltre misura l'adeguamento del nome dell'adottato alla forma che rispecchi, nella misura più vicina alla concretezza affettiva, sociale, familiare e giuridica del rapporto, i caratteri dell'adozione come attualizzata nello *hic et nunc* del rapporto oggetto del giudizio.

In particolare, e per quanto riguarda la questione di costituzionalità di cui a questo numero *I*), deve rilevarsi che laddove sia lo stesso ordinamento giuridico ad avere operato una netta cesura tra la famiglia biologica dell'adottato e quest'ultimo, per avere privato i genitori della relativa responsabilità nei suoi confronti, e laddove questa non sia mai stata riacquistata dai genitori biologici dell'adottato, imporre a quest'ultimo e alla sua nuova famiglia il mantenimento del cognome originario dell'adottato si risolve nella difesa di un diritto dei genitori biologici che appare fortemente recessivo rispetto agli altri interessi implicati.

In questo senso, deve osservarsi che l'attuale disciplina, di cui appunto all'art. 299, comma 1, codice civile, non ha riguardo alla misura nella quale possa essere stato colpevole, grave, riprovevole e pregiudizievole, se non anche francamente criminale, il sostanziale abbandono dei genitori biologici nei confronti del minore poi divenuto maggiorenne e, infine, adottato dopo il raggiungimento della maggiore età (ove vero e proprio abbandono non vi fosse stato, non sarebbe stata disposta la decadenza dalla responsabilità genitoriale, non sarebbe stato disposto un duraturo affidamento familiare e questo stato di decadenza non sarebbe perduto fino al raggiungimento della maggiore età dell'adottato).

A legislazione invariata, in ogni caso, e quasi si trattasse di un incrollabile privilegio genetico derivante dal fatto meccanico e biologico del concepimento e del parto, e senza altresì alcun riguardo per il concreto adempimento degli obblighi che derivano dalla generazione del figlio, i genitori biologici, ai sensi dell'art. 299, comma 1, codice civile, imprimerebbero, attraverso l'imperio del codice, un marchio indelebile sul 'corpo sociale e visibile' del figlio, perennemente destinato a portare con sé (e in sé, attraverso l'interiorizzazione dell'enunciazione, della lettura e della scrittura del proprio cognome, ascoltato, pronunciato, letto e vergato per migliaia di volte, inesorabilmente plasmando l'identità



personale vissuta, percepita e autorappresentata), in ogni occasione della vita sociale, familiare e lavorativa, oltre che a trasmettere ai propri discendenti, un cognome che per egli può non avere altro significato che quello dell'abbandono, del dolore, della delusione, della sofferenza e finanche della tragedia (si pensi al caso del minore non solamente lasciato a se stesso, ma finanche maltrattato o abusato).

Per fatto notorio, e che non necessita di illustrazione, non tutti i casi nei quali tali gravi circostanze si verificano conducono immancabilmente alla dichiarazione dello stato di adottabilità del minore e all'effettiva adozione «piena» di questi (resta da comprendere, poi, se tale aggettivo, «pieno», non possa attagliarsi, in casi come quello di specie, anche all'adozione della persona maggiore di età), con conseguente sostituzione del cognome «(meramente) biologico» con quello della famiglia che, in luogo di quella che si dimostra tale solo per fatto genetico-meccanico, si assume effettivamente nei confronti del minore che poi chiederà l'adozione gli obblighi propri dei genitori.

Anche per questo motivo si ritiene che la disposizione oggetto di questa ordinanza non si ponga in contrasto con il solo art. 2, Cost., bensì anche con l'art. 3, comma 1, Cost., in quanto la disparità di disciplina giuridica che finisce per intercorrere tra il caso del minore adottato prima della maggiore età dalla famiglia di accoglienza e quello del minore "solo" affidato, anche se magari per quasi tutta la minore età (come nel caso di specie), e rispetto al quale l'adozione intervenga solamente dopo il raggiungimento della maggiore età, appare legata a contingenze di puro fatto, indifferenti rispetto ai diritti delle parti in causa, e in particolare dell'adottato.

Si pensi, in questo senso, a quei minori per i quali la dichiarazione dello stato di adottabilità non interviene perché tra il loro abbandono e il perfezionamento dell'adozione si pone il raggiungimento della maggiore età; o perché, del tutto legittimamente, ragionevolmente e comprensibilmente, ma facendo valere una speranza che ex post si è rivelata mal riposta, si era a suo tempo ritenuto che i genitori biologici conservassero una qualche possibilità di riassumere degnamente gli oneri della responsabilità genitoriale.

In ogni caso non è il minore, che poi diverrà il maggiorenne adottato, a potere decidere se richiedere o meno la pronuncia dello stato di adottabilità, di modo che egli si trova, come nel caso che ha dato luogo alla presente ordinanza, a subire senza colpa, ma anche senza possibilità alcuna di lecita reazione o iniziativa, una scelta - quella, appunto, di richiedere o meno l'adozione 'piena' -, o una pura contingenza - relativa ai tempi dei procedimenti amministrativi e giurisdizionali-, che appaiono del tutto estrinseche e neutre rispetto alla tutela del diritto fondamentale all'identità personale.

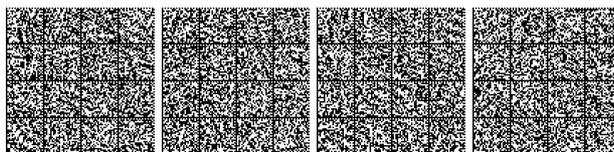
Ancora, e in aggiunta a quanto precede, si ritiene incostituzionale la disposizione già più volte menzionata, ovverosia l'art. 299, comma 1, codice civile:

*II)* Nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto e i genitori biologici dell'adottato non si oppongono a tale scelta, o siano deceduti prima di potersi esprimere al riguardo.

Alla luce di quanto precede, appare discendere quale conseguenza non forzata, bensì apparentemente ragionevole e proporzionata, dell'estensione al caso oggetto del giudizio *a quo* dei principi richiamati, che, laddove l'assunzione del cognome dei soli adottanti (o del solo adottante) rappresenti per l'adottato la scelta più idonea a conseguire la migliore concordanza tra il proprio nome e la propria identità personale, familiare e sociale; laddove tale opzione sia espressione non solo della volontà dell'adottato, bensì raccolga altresì il consenso degli adottanti (o dell'adottante), e quello dei genitori biologici, ovvero tale consenso non si ravvisi necessario per essere questi deceduti; debba ritenersi che costituisca un'irragionevole compromissione del diritto all'identità personale impedire che l'adottato possa assumere il solo cognome degli adottanti (o dell'adottante), sostituendolo al proprio.

Nel valutare il requisito della non manifesta infondatezza delle questioni *I)* e *II)* - che appare escluso dai plurimi interventi operati da codesta Corte costituzionale sull'art. 299, codice civile, in relazione a fattispecie assimilabili, seppure evidentemente non identiche, a quella oggetto della presente ordinanza - questo Tribunale non ha trascurato di valutare la sussistenza di interessi costituzionalmente rilevanti che possano caratterizzarsi come antagonisti rispetto all'affermazione del diritto all'identità personale della persona adottata maggiore di età, nella concreta declinazione oggetto della presente questione di costituzionalità.

Tale ricognizione ha avuto ad oggetto, in particolare, la sussistenza di un possibile interesse del legislatore ordinario, a fini di salvaguardia della pubblica sicurezza e di prevenzione della criminalità, o anche soltanto in nome di un generico appello alla 'continuità dei nomi, ad obbligare senza eccezione alcuna le persone a mantenere traccia del proprio cognome di nascita nel proprio nome, per l'interessa della vita.



Tale interesse, pure astrattamente riconoscibile, e che il Governo potrà fare valere nel giudizio di costituzionalità con l'eventuale apporto degli elementi che riterrà opportuni, non appare possa prevalere sul diritto già sancito da codesta Corte costituzionale, appunto, attraverso i principi espliciti nella sentenza n. 135.2023.

Tale pronuncia afferma, in un modo che si ritiene assai chiaro, come la netta separazione che caratterizzava un tempo i due istituti dell'adozione delle persone maggiori di età e dell'adozione dei minori - almeno nei casi dei quali codesta Corte costituzionale si è particolarmente occupata in quella decisione, e che corrispondono a quelli oggetto della presente questione di costituzionalità, ovverosia quelli relativi alla costituzione di formazioni sociali fortemente assimilabili alla famiglia, se non pienamente coincidenti con essa - debba ritenersi una separazione in via di superamento e pertanto recessiva, pur nella perdurante diversità dei due istituti.

Alla luce di questo, e comunque lungi dal volere operare, al contrario, una aprioristica assimilazione degli istituti stessi, si ritiene di rilevare come, in quelle situazioni nelle quali, appunto, una formazione sociale di tipo familiare, salda e consolidata non solo tramite rapporti giuridici e obbligatori, bensì anche dagli affetti e dalle consuetudini, si sia costituita e sia perdurata per lunghi anni (se non anche, come nel caso di specie, per decenni), la questione della successione dei cognomi, in luogo della loro agglutinazione, si ponga in termini, se non certamente identici, quantomeno significativamente simili sotto importanti rispetti, sia nel caso dell'adozione della persona maggiore di età che in quello della persona minore, adozione quest'ultima la quale comporta la sostituzione del cognome, per l'appunto quale segno del passaggio da una sfera di affetti altamente assorbente (e quindi identificante) ad altra, differente.

Se dunque l'interesse dell'ordinamento statale alla preservazione di traccia del primo cognome portato dalla persona adottata non è assoluto - e lo dimostra il caso dell'adozione della persona minore di età, deve procedersi alla valutazione dei casi nei quali esso possa ritenersi recessivo, e tra questi non pare non possa rientrare quello in cui la costituzione pluriennale (o, come nel caso di specie, pluridecennale), tra le persone coinvolte nell'adozione, di una formazione sociale familiare, segnali come sia all'evidenza carente, nella richiesta di successione nei cognomi, alcun movente estemporaneo, opportunistico, capriccioso, edonistico, emulativo, o finalizzato al mascheramento della propria pregressa identità, possibilità da escludersi recisamente laddove la persona adottata è già socialmente e giuridicamente avvinta da vincoli di riconoscibile ed estrema vicinanza - di natura propriamente familiare, nel senso più completo di tale termine - con la persona, o le persone, delle quali intende assumere, in via esclusiva, il cognome.

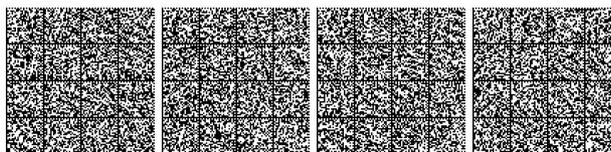
Che l'interesse alla costante permanenza di una «traccia» dei cognomi originari della persona sia, in taluni casi, recessivo a fronte del diritto all'identità personale pare inoltre principio ricavabile da Corte costituzionale, sentenza n. 297.1996, con la quale è stata dichiarata «l'illegittimità costituzionale dell'art. 262 del codice civile, nella parte in cui non prevede che il figlio naturale, nell'assumere il cognome del genitore che lo ha riconosciuto, possa ottenere dal giudice il riconoscimento del diritto a mantenere, antepoendolo o, a sua scelta, aggiungendolo a questo, il cognome precedentemente attribuitogli con atto formalmente legittimo, ove tale cognome sia divenuto autonomo segno distintivo della sua identità personale».

Tale giudizio riguardava una persona che non era stata riconosciuta alla nascita da alcuno dei genitori, e che dunque si era vista dare un cognome diverso da quello, sconosciuto, di coloro i quali l'avevano generato. A distanza di parecchi decenni interveniva il riconoscimento di un genitore e il figlio, oramai ben più che maggiorenne, chiedeva di potere scegliere se sostituire il cognome del genitore al proprio o semplicemente aggiungere a quest'ultimo il primo.

La Corte riconosceva in questa facoltà di scelta un'esplicazione del diritto fondamentale all'identità personale, così dimostrando che questo diritto non si arresta di fronte alla possibilità di sostituire un cognome ad un altro, così come non rimane indefettibilmente confinato alla libertà di combinare l'ordine dei propri cognomi, bensì abbraccia entrambe le alternative.

Laddove non si ritenesse sufficiente il solo consenso - o l'impossibilità di manifestare dissenso - da parte dei genitori biologici, onde conferire sufficiente tono costituzionale alla richiesta di sostituzione del cognome, si formula la seguente terza questione di costituzionalità della medesima disposizione, ovverosia l'art. 299, comma 1, codice civile:

*III)* Nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto e i genitori biologici dell'adottato non si oppongano a tale scelta, o siano deceduti prima di potere esprimere consenso o dissenso, e l'adottato sia il figlio del coniuge dell'adottante o sia stato affidato alla famiglia dell'adottante o degli adottanti prima del raggiungimento della maggiore età e fino a tale momento.



Tale formulazione della questione di costituzionalità permette di restringere l'effetto della eventuale pronuncia ai soli casi nei quali sia accertata la stretta assimilabilità alla relazione propriamente familiare di quella intercorsa tra l'adottante, o gli adottanti, e l'adottato, limitando il perimetro d'interesse della questione di costituzionalità a quelle fattispecie nelle quali l'intento delle parti è certamente quello di consacrare giuridicamente la formazione sociale familiare già costituitasi nei fatti.

Nel giudizio presso questo Tribunale, come già illustrato, si presenta il caso di una persona, l'Adottanda, che ha iniziato a vivere nella famiglia degli Adottanti alla tenera età di sei anni; lo ha fatto perché la gravissima tossicodipendenza dei genitori biologici li ha resi in maniera irrecuperabile e definitiva incapaci di provvedere alla sua crescita; ha raggiunto la maggiore età, nell'assenza completa dei genitori biologici, con la famiglia affidataria formata dagli Adottanti, ed è rimasta a vivere con loro fino al matrimonio, e continua (il raggiungimento della maggiore età dei figli non facendo venire meno i vincoli familiari) ad essere in ogni senso significativo parte della formazione sociale familiare nella quale è sempre vissuta, e della quale chiede di assumere il cognome.

Come già riferito, i genitori biologici dell'Adottanda sono purtroppo deceduti per gli effetti della tossicodipendenza, senza mai avere ripreso un qualsivoglia contatto con la figlia. Tali elementi si ritengono paradigmatici di una indefinita serie di circostanze, non strettamente tipizzabili secondo una formula scevra da margini di elasticità, nelle quali una serie di elementi gravi, univoci e preponderanti su considerazioni di segno diverso, inducano a ritenere che l'allegazione dell'adottato secondo la quale mantenere il cognome assunto alla nascita gli arrecherebbe - o più esattamente, continuerebbe ad arrecargli - un serissimo pregiudizio all'identità personale, non possa essere disattesa dal giudice senza, appunto, violare gli articoli 2 e 3, comma 1, Cost.

Per tale motivo si formula la seguente, quarta questione di costituzionalità del primo comma dell'art. 299, codice civile:

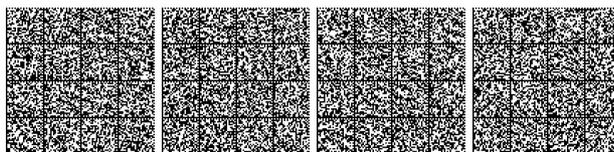
IV) Nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto, e i genitori biologici dell'adottato non si oppongano a tale scelta, o, in caso di opposizione o nel caso in cui non possano esprimersi al riguardo, per morte o altro motivo, il giudice accerti che sussistono gravissimi motivi che inducano a ritenere pregiudizievole per l'adottato tale mancato assenso.

Laddove si ritenesse la presente quarta questione di costituzionalità eccessivamente generica, per il suo conferire al giudice, in assenza di una determinazione del legislatore, la possibilità di definire, nella circolarità del processo di concretizzazione del diritto vivente, i contorni dei «gravissimi motivi» di cui, appunto, alla formulazione che precede, si conclude con una quinta questione, parimenti dotata del carattere della rilevanza nel giudizio *a quo*, e nondimeno applicabile ad un numero indeterminato di casi, tale per cui si ritiene l'incostituzionalità del primo comma dell'art. 299, codice civile:

V) Nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante che abbia ricevuto in affidamento l'adottato nella sua minore età a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto, e i genitori biologici dell'adottato non si oppongano a tale scelta, o, in caso di opposizione o nel caso in cui non possano esprimersi al riguardo, per morte o altro motivo, il giudice accerti che nel tempo successivo all'emissione del provvedimento che ha disposto l'affidamento i genitori biologici dell'adottato sono venuti meno ai propri obblighi di mantenimento, istruzione ed educazione dell'adottato in maniera continuativa, grave e ingiustificata.

In aderenza a quanto affermato da codesta Corte costituzionale con la sentenza n. 135.2023, non verranno in questa sede posti dubbi di costituzionalità della disposizione oggetto di questo provvedimento in relazione al diritto alla tutela della vita privata e familiare, di cui all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, astrattamente rilevante in questa sede per il tramite dell'art. 117, comma 1, Cost.

Né, per quanto tale prospettiva non appaia del tutto sfornita di argomenti, si aggiungerà all'elenco degli articoli della Costituzione dei quali si dubita il contrasto con la disposizione in parola, l'art. 22, che indubbiamente protegge il nome (e protegge, si ritiene, non solamente il nome che la persona si trova a portare, bensì anche quello che, all'esito di un procedimento giudiziario o amministrativo, la persona chiede di assumere) da determinazioni legislative, amministrative o giudiziarie «politiche» (e quindi: che antepongano una scelta valoriale di dignità *sub*-costituzionale al rispetto del nucleo fondamentale del diritto ad un nome che corrisponda all'identità personale). Si pensi, a questo proposito, al controsenso di ritenere che l'art. 22 non tuteli il nome assunto dalla religiosa o dal religioso al momento dell'ingresso nell'ordine, o dal monarca al momento dell'ascensione al trono.



In questo senso, si noti che la già citata Corte costituzionale, ordinanza n. 176.1988, che appunto afferma - conferendo al principio dignità di ratio *decidendi* - che «oggetto del diritto dell'individuo all'identità personale, sotto il profilo del diritto al nome, non è la scelta del nome, bensì il «nome per legge attribuito», come si argomenta dall'art. 22 Cost. in relazione all'art. 6 codice civile», appare precedente del tutto superato, per avere concluso, anche sulla base di tale presupposto, per la manifesta inammissibilità della questione relativa all'incostituzionalità dell'attribuzione al neonato del cognome del solo padre, anziché di entrambi i genitori.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 della legge n. 87.1953, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 299, comma 1, codice civile, per contrasto con gli articoli 2 e 3, comma 1, Cost.:*

*I) Nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto e i genitori biologici dell'adottato siano stati dichiarati decaduti dalla responsabilità genitoriale;*

*II) Nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto e i genitori biologici dell'adottato non si oppongano a tale scelta, o siano deceduti prima di potersi esprimere al riguardo;*

*III) Nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto e i genitori biologici dell'adottato non si oppongano a tale scelta, o siano deceduti prima di potere esprimere consenso o dissenso, e l'adottato sia il figlio del coniuge dell'adottante o sia stato affidato alla famiglia dell'adottante o degli adottanti nel tempo della sua minore età;*

*IV) Nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto, e i genitori biologici dell'adottato non si oppongano a tale scelta, o, in caso di opposizione o nel caso in cui non possano esprimersi al riguardo, per morte o altro motivo, il giudice accerti che sussistono gravissimi motivi che inducano a ritenere pregiudizievole per l'adottato tale mancato assenso;*

*V) Nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante che abbia ricevuto in affidamento l'adottato nella sua minore età a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto, e i genitori biologici dell'adottato non si oppongano a tale scelta, o, in caso di opposizione o nel caso in cui non possano esprimersi al riguardo, per morte o altro motivo, il giudice accerti che nel tempo successivo all'emissione del provvedimento che ha disposto l'affidamento i genitori biologici dell'adottato sono venuti meno ai propri obblighi di mantenimento, istruzione ed educazione dell'adottato in maniera continuativa, grave e ingiustificata.*

*Il tutto come illustrato nella motivazione della presente ordinanza.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, insieme con gli atti e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni di cui oltre.*

*Sospende il processo in corso.*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria alle parti del presente procedimento, al pubblico ministero, al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Reggio Emilia, 30 maggio 2024

*Il Presidente:* PARISOLI

*Il Giudice relatore:* MERCADANTE



## N. 160

Ordinanza dell'8 maggio 2024 del G.U.P. presso il Tribunale di Macerata nel procedimento penale a carico di A. A.

**Reati e pene – Rapina – Divieto di equivalenza o di prevalenza della circostanza attenuante prevista dall'art. 89 cod. pen. sulla circostanza aggravante di cui all'art. 628, terzo comma, numero 3-quater), cod. pen.**

– Codice penale, art. 628, quinto comma.

## TRIBUNALE DI MACERATA

## ORDINANZA DI RIMESIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Il tribunale penale di Macerata, ufficio GIP-GUP, nella persona del dott. Giovanni M. Manzoni,

## PREMESSO CHE

in data 28 novembre 2022 il pubblico ministero esercitava azione penale nei confronti di A. A. (anche) per i reati di cui agli articoli 628 comma 3 in relazione alla aggravante di cui al comma 2 (*rectius* 3 NDR) dello stesso articolo numeri 1) e 3) *quater* e 56 628 c. 3 in relazione alla aggravante di cui al comma 2 dello stesso articolo numeri 1) e 3) *quater*, e in particolare

1. il reato di cui agli articoli 628 c. 3 in relazione alla aggravante di cui al comma 2 (*rectius* 3 NDR) dello stesso articolo numeri 1) e 3) *quater*, perché al fine di procurarsi un ingiusto profitto, mediante minaccia consistita nel puntare un coltellino contro la p.o. ... che aveva appena fruito dei servizi dello sportello automatico adibito al prelievo di denaro presso la filiale del ..., si impossessava di 40 euro di proprietà della p.o. sottraendoli alla persona offesa.

Con le aggravanti di aver agito con l'uso di armi e di aver commesso il fatto nei confronti di persona che aveva appena fruito dei servizi di istituto di credito.

Con l'aggravante della recidiva semplice di cui al 1 comma dell'art. 99 del codice penale.

Commesso in ..., in data ...

2. il reato di cui agli articoli 56, 628 comma 3 in relazione alla aggravante di cui al comma 2 (*rectius* 3 NDR) dello stesso articolo nn 1) e 3) *quater*, perché l'imputato al fine di procurarsi un ingiusto profitto, con minaccia e violenza consistita nel puntare il coltello e chiedergli di prelevare ulteriormente e successivamente nello spruzzare dello spray urticante all'interno dell'autovettura di ... dove nel frattempo la persona offesa si era rifugiata, compiva atti idonei diretti in modo non equivoco ad impossessarsi di ulteriore denaro; evento non verificatosi per circostanze indipendenti dalla volontà dell'A. ovvero perché la p.o. riusciva a darsi la fuga.

Con le aggravanti di aver agito con l'uso di armi e di aver commesso il fatto nei confronti di persona che aveva appena fruito dei servizi di istituto di credito.

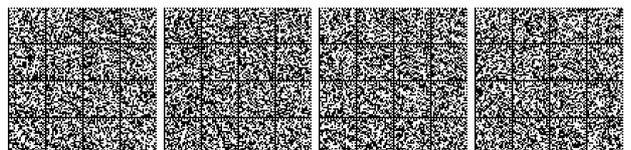
Con l'aggravante della recidiva semplice di cui al 1° comma dell'art. 99 c.p..

Commesso in ..., in data ...

Reati commessi in limitato lasso temporale (...) nel quale l'imputato è accusato nel presente processo di avere compiuto altresì una serie di altri reati, anche afinalistici (danneggiamento di una macchina) o per motivazioni del tutto inverosimili in relazione alle sue condizioni (porre in essere minacce, senza alcuna specifica richiesta alla PO, a nome del clan dei casalesi), anche con condotte manifestamente incongrue (presentarsi agli uffici del comune depositando una lettera a mani del vicesindaco nella quale spiegava ai cittadini che erano state dipinte croci sulla farmacia della PO perché non aveva pagato la droga al clan dei casalesi, volantinare tali accuse ai cittadini per come riferito dalla PO)

con CTU depositata il 7 giugno 2023 il perito concludeva ritenendo l'imputato all'epoca dei fatti parzialmente incapace di intendere e di volere per disturbo di personalità antisociale, con valutazione (riservata a questo giudice) che appare esente da censure da parte del pm e che appare coerente con la natura delle condotte contestate (v sopra);

alla udienza del 22 novembre 2023 l'imputato chiedeva di essere giudicato con rito abbreviato; rito che veniva ammesso dal GUP;



alla udienza dell'8 maggio 2024 le parti concludevano chiedendo il pm condanna ad anni 6 di reclusione ed euro 3000 di multa; la difesa minimo della pena e comunque quantificazione tale da consentire conversione in espulsione, evidenziando la sentenza della Corte costituzionale 217/23);

#### OSSERVA:

Ritiene questo giudice la possibile incostituzionalità dell'art. 628, quinto comma, del codice penale, nella parte in cui non consente di ritenere prevalente o equivalente la circostanza attenuante prevista dall'art. 89 del codice penale, allorché concorra con l'aggravante di cui al terzo comma, numero 3-*quater*), dello stesso art. 628.

La Corte adita, con pronunzia n. 217/2023, ha ritenuto in relazione al divieto di comparazione tra la aggravante di cui all'art. 628 c. terzo comma, numero 3-*bis*) codice penale e la circostanza attenuante prevista dall'art. 89 del codice penale «fondata la censura di irragionevole disparità, ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, fra il trattamento riservato dalla disposizione censurata alla circostanza attenuante della minore età di cui all'art. 98 codice penale, rispetto a quello riservato all'attenuante del vizio parziale di mente di cui all'art. 89 del codice penale.

Il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, ha previsto una specifica eccezione alla generale operatività del divieto di equivalenza o prevalenza delle attenuanti rispetto alle aggravanti menzionate dalla disposizione censurata, in favore soltanto della circostanza della minore età di cui all'art. 98 del codice penale. Occorre, pertanto, stabilire se sussista una «medesima *ratio derogandi*» (da ultimo, sentenza n. 98 del 2023, punto 6.9. del Considerato in diritto) tale da rendere contraria al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione la mancata estensione di tale eccezione anche all'attenuante, che qui viene in considerazione, del vizio parziale di mente di cui all'art. 89 del codice penale.

Come evidenziato dal rimettente, i lavori preparatori della legge n. 94 del 2009 — il cui art. 3, comma 27, lettera b), ha introdotto il censurato quinto comma dell'art. 628 del codice penale — non chiariscono la ragione dell'emendamento (16.1), proposto al disegno di legge AC 2180 in sede di esame delle Commissioni I (Affari costituzionali) e II (Giustizia) riunite in sede referente della Camera nella seduta del 28 aprile 2009, al quale si deve l'esclusione dell'attenuante di cui all'art. 98 del codice penale dal divieto di prevalenza o equivalenza stabilito dalla nuova disposizione.

Nel silenzio dei lavori preparatori, la sottrazione della sola attenuante della minore età a una disciplina a sua volta derogatoria rispetto alla regola generale di cui all'art. 69 del codice penale potrebbe in ipotesi spiegarsi in ragione dei caratteri peculiari del diritto penale minorile, affidato, con «scelta [...] costituzionalmente vincolata», a una «giurisdizione specializzata, i cui operatori [sono] selezionati anche sulla base della specifica competenza professionale in materia di minori, e che oper[a] secondo finalità e sulla base di regole differenti da quelle che caratterizzano la giurisdizione penale ordinaria» (sentenza n. 2 del 2022, punto 3.4. del Considerato in diritto). Il trattamento penitenziario per i condannati minorenni al momento del fatto si svolge, inoltre, in istituzioni distinte da quelle per gli adulti, sulla base di regole speciali oggi stabilite dal decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, recante «Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103».

Tuttavia, la commisurazione della pena nei confronti dei condannati minorenni continua ad essere regolata dal codice penale, sulla base delle medesime regole generali che vigono per gli adulti, con la rilevante eccezione costituita dal divieto di applicare l'ergastolo ai minori, per effetto della sentenza n. 168 del 1994 di questa Corte.

E allora, dal momento che lo scopo sotteso al quinto comma dell'art. 628 del codice penale ora all'esame è evidentemente quello di assicurare a talune ipotesi di rapina aggravata — ritenute dal legislatore produttive di particolare allarme sociale — una pena più severa di quella cui condurrebbe, nella generalità dei casi, l'applicazione dello stesso art. 69 del codice penale, la *ratio* della deroga a tale disciplina in favore dei condannati minorenni non può che sottendere la valutazione, da parte del legislatore, di una più ridotta meritevolezza di pena di chi abbia commesso il fatto essendo ancora minorenne, per quanto già giudicato imputabile dal giudice.

Tale ridotta meritevolezza di pena è, d'altronde, presunta in via generale dal legislatore nell'art. 98 del codice penale, ove si dispone la diminuzione della pena sino ad un terzo in tutti i casi in cui il reato sia compiuto da una persona pur ritenuta capace di intendere e di volere, ma di età compresa tra i quattordici e i diciotto anni.

Il codice penale muove infatti dal dato di comune esperienza secondo cui i ragazzi in quella fascia di età, anche laddove possiedano un grado di maturità intellettuale e psicologica sufficiente a consentir loro di comprendere il disvalore del reato e di orientare conformemente la propria condotta, hanno tuttavia una personalità ancora in formazione (sentenza n. 168 del 1994, punto 5.1. del Considerato in diritto), che in linea generale ne diminuisce in misura significativa la capacità di autocontrollo, quando non — ancor prima — la stessa capacità di discernere l'effettiva gravità delle



proprie condotte inosservanti della legge. Ciò rende il fatto di reato dagli stessi commesso meno rimproverabile rispetto al corrispondente fatto compiuto da un adulto; minore rimproverabilità cui — nella stessa valutazione del legislatore del 1930, rimasta inalterata sino ad oggi — deve necessariamente corrispondere una riduzione della pena sino a un terzo.

Una tale diminuzione della colpevolezza per il fatto di reato non può, però, non essere affermata anche con riferimento a chi abbia agito trovandosi in «tale stato di mente da scemare grandemente, senza escluderla, la capacità di intendere e di volere», come recita l'art. 89 del codice penale.

Lo stato di mente cui si riferisce quest'ultima disposizione sottende, infatti, un'anomalia psichica significativa, che comprende — in base alla consolidata interpretazione della giurisprudenza di legittimità — le vere e proprie malattie mentali, nonché i disturbi della personalità «di consistenza, intensità, rilevanza e gravità tali da concretamente incidere sulla capacità di intendere e di volere», e a condizione che sussista un nesso eziologico con la specifica condotta criminosa, per effetto del quale il fatto di reato sia ritenuto causalmente determinato dal disturbo mentale; con esclusione, comunque, di mere anomalie caratteriali o alterazioni e disarmonie della personalità che non presentino i caratteri sopra indicati (Cass., n. 9163 del 2005), oltre che dei disturbi della coscienza e della volontà provocati dall'abuso di sostanze alcoliche o stupefacenti, in ogni ipotesi in cui tali effetti siano comunque riconducibili a una scelta rimproverabile all'autore (articoli 92, 93 e 94 del codice penale).

L'anomalia psichica così definita deve inoltre, per poter rilevare ai sensi dell'art. 89 del codice penale, comportare una rilevante compromissione della capacità di intendere e di volere dell'agente, che deve in conseguenza risultare «grandemente scemata» sì da determinare un «minore grado di discernimento circa il disvalore della propria condotta» e una «minore capacità di controllo dei propri impulsi» (sentenza n. 73 del 2020, punto 4.2. del Considerato in diritto).

A fronte di tale rilevante riduzione della capacità di intendere e di volere dell'agente — cui corrisponde, come la dottrina contemporanea ampiamente riconosce, una diminuzione della colpevolezza per il fatto — il codice penale, sin dal 1930, impone la riduzione della pena sino a un terzo.

Identica è, dunque, la conseguenza sulla commisurazione della sanzione che due disposizioni parallele — gli articoli 89 e 98 del codice penale —, collocate nel medesimo capo del codice penale, ricollegano alle situazioni qui oggetto di raffronto; e identica appare la *ratio* delle due diminuenti.

D'altra parte, a vari altri fini la situazione della persona inferma di mente è equiparata, nell'ordinamento penale, a quella del minore. Ad esempio, l'art. 112, primo comma, numero 4), codice penale prevede un identico aggravamento di pena a carico di chi abbia concorso con un «minore di anni 18 o una persona in stato di infermità o di deficienza psichica» nella commissione di un reato.

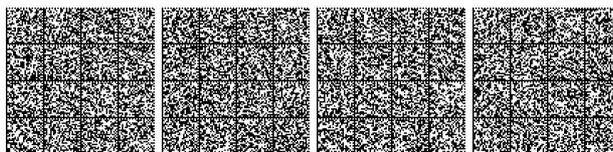
Ed è certamente significativo che la legislazione più recente — nel cosiddetto «Codice Rosso» (legge 19 luglio 2019, n. 69, recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere») — abbia confermato questa equiparazione anche sotto lo specifico profilo, che qui direttamente rileva, della sottrazione della diminuzione di pena stabilita tanto dall'art. 89 codice penale, quanto dall'art. 98 codice penale al meccanismo di «blindatura» della circostanza aggravante consistente nell'essere stato commesso l'omicidio nei confronti di un familiare o di una persona legata da un rapporto affettivo (art. 577, terzo comma, codice penale, come introdotto dall'art. 11, comma 1, lettera c, della legge n. 69 del 2019, recentemente esaminato da questa Corte con la sentenza n. 197 del 2023).

Si deve dunque ritenere che non superi lo scrutinio di legittimità costituzionale al metro dell'art. 3 della Costituzione la scelta del legislatore di non estendere al condannato affetto da vizio parziale di mente la stessa regola derogatoria prevista per il condannato minore.

Una volta, insomma, che il legislatore abbia ritenuto di prevedere una specifica deroga all'applicazione del meccanismo di computo delle circostanze previsto dall'art. 628, quinto comma, del codice penale in favore dei minorenni, un imperativo di coerenza, per linee interne al sistema, esige che tale deroga si estenda anche alla posizione, del tutto analoga sotto il profilo che qui rileva, degli imputati affetti da vizio parziale di mente.

Rispetto a questi ultimi, anzi, le ragioni dell'attenuazione di pena valgono a fortiori, dal momento che la notevole riduzione della capacità di intendere e di volere della persona è in questa ipotesi oggetto di un accertamento caso per caso da parte del giudice, di solito in esito a una perizia psichiatrica disposta d'ufficio; mentre nel caso del minore è lo stesso legislatore che presume in via generale la sua minore colpevolezza, una volta che ne sia accertata una maturità sufficiente a fargli comprendere il disvalore del fatto e a dominare i propri impulsi - e ciò anche nell'ipotesi limite di un ragazzo alla soglia del diciottesimo anno, psichicamente del tutto maturo».

Tali profili appaiono a chi scrive riferibili anche al caso in questione, né si ravvisano poi motivi per ritenere che la aggravante di cui all'art. 628 terzo comma, numero 3-*quater*) debba sfuggire al giudizio già fatto da questa Corte in relazione alla aggravante di cui al numero 3-*bis*).



La questione appare poi rilevante nel presente giudizio, dovendosi valutare le conseguenze in ordine alla determinazione della pena a seguito del raffronto tra la aggravante di cui all' art. 628 terzo comma, numero 3-*quater*) e la attenuante di cui all'art. 89 cp, non implausibilmente riconoscibile all'imputato alla luce della CTU e del complessivo quadro emergente dagli atti.

*P.Q.M.*

*Letti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.*

*Promuove di ufficio, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 628, quinto comma, del codice penale, nella parte in cui non consente di ritenere prevalente o equivalente la circostanza attenuante prevista dall'art. 89 codice penale, allorché concorra con l'aggravante di cui al terzo comma, numero 3-*quater*), dello stesso art. 628 del codice penale.*

*Ordina che a cura della cancelleria la ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei Deputati e all'esito sia trasmessa alla Corte Costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.*

Macerata, 8 maggio 2024

*Il Giudice: MANZONI*

*Il Cancelliere: PICCIONI*

24C00190

**N. 161**

*Ordinanza del 4 luglio 2024 del Tribunale di Macerata nel procedimento penale a carico di M. S.*

**Processo penale – Incompatibilità del giudice – Mancata previsione dell'incompatibilità a decidere in sede di giudizio abbreviato del giudice che abbia in precedenza ammesso l'imputato alla messa alla prova, in tale sede esprimendosi espressamente in ordine alla qualificazione giuridica dei fatti e riqualificando l'ipotesi originariamente contestata in un diverso titolo di reato.**

– Codice di procedura penale, art. 34.

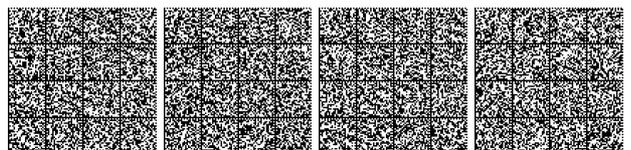
TRIBUNALE DI MACERATA

*Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale*

Proc. n. 3198/23 RGNR

2450/23 RGGIP

Il tribunale penale di Macerata, ufficio GIP-GUP, nella persona del dott. Giovanni M. Manzoni.



## PREMESSO CHE

In data 22 novembre 2023 il GIP emetteva decreto di giudizio immediato nei confronti di S M in relazione al reato di cui all'art. 73, comma I e IV del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, per aver l'imputato detenuto al di fuori della abitazione a fini di spaccio 126.9 gr di hashish e 2.2 gr di cocaina.

A seguito della notifica del decreto di giudizio immediato la difesa chiedeva ammissione della messa alla prova del proprio assistito previa riqualificazione del fatto (*sub* art. 73, comma V del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990) e, in subordine, definizione del processo con rito abbreviato.

Alla udienza del 6 marzo 2024 questo giudice, «ritenuto che i fatti possano ricondursi *sub* art. 73, comma V del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990» (e pertanto riqualificati i fatti sotto differente titolo di reato) ammetteva l'imputato alla messa alla prova.

Alla udienza del 19 giugno 2024, preso atto che il S aveva dichiarato all'UEPE di non essere più interessato allo svolgimento della messa alla prova, questo GIP revocava la messa alla prova e la difesa insisteva per la definizione del processo con rito abbreviato (possibilità processualmente ritenuta ammissibile da questo giudice, alla luce del favore del sistema per la definizione del processo con riti alternativi; *cf*: anche Corte di cassazione 13747/21).

In data 19 giugno 2024 questo giudice avanzava istanza di astensione, avendo in precedenza ritenuto in sede di MAP la riconducibilità dei fatti *sub* art. 73, comma V del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Tale istanza era rigettata con provvedimento 25 giugno 2024 «trattandosi di decisione avanzata nella stessa fase processuale e che non implica comunque una approfondita valutazione sul merito della accusa ma unicamente una delibazione sulla insussistenza di causa di proscioglimento *ex* art. 129 del codice di procedura penale».

Che con nota 29 giugno 2024 questo GIP invitava il Presidente di sezione delegato a rivalutare la propria decisione, in quanto si trattava di fasi diverse e non si era fatta solo valutazione di insussistenza di cause di proscioglimento *ex* art. 129 del codice di procedura penale quella, ben più pregnante, di riconducibilità delle condotte *sub* art. 73, comma V del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Che con provvedimento 2 luglio 2024 il Presidente di sezione delegato «conferma(va) il provvedimento adottato». Tanto premesso questo giudice,

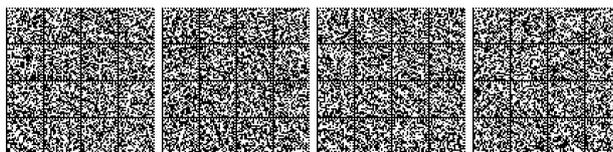
## OSSERVA

Ritiene questo GUP la possibile incostituzionalità dell'art. 34 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede la incompatibilità a decidere in sede di giudizio abbreviato del giudice che abbia in precedenza ammesso l'imputato alla messa alla prova in tale sede esprimendosi espressamente in ordine alla qualificazione giuridica dei fatti e riqualificando la ipotesi originariamente contestata.

L'art. 34, comma 2 del codice di procedura penale non contempla infatti l'ipotesi considerata tra i casi di incompatibilità del giudice, né essa potrebbe neppure costituire motivo di ricsuzione a norma dell'art. 37, comma 1, lettera *b*) del codice di procedura penale, non trattandosi di una manifestazione indebita del convincimento del giudice sui fatti oggetto dell'imputazione.

Nemmeno, d'altra parte d'altra parte, risulta appagante il ricorso all'istituto dell'astensione per «gravi ragioni di convenienza» (art. 36, comma 1, lettera *h*) del codice di procedura penale), non potendo essere rimessa alla discrezionalità del singolo magistrato la autovalutazione della propria capacità professionale di non lasciarsi influenzare da giudizi già espressi ritualmente (peraltro nel caso di specie istanza di astensione è stata ritualmente avanzata, riproposta e iteratamente rigettata).

Sovviene pertanto, la motivazione della pronuncia 16/22 della Corte adita che ha ritenuto che «Per costante giurisprudenza di questa Corte, le norme sulla incompatibilità del giudice, derivante da atti compiuti nel procedimento, sono poste a tutela dei valori della terzietà e della imparzialità della giurisdizione, presidiati dagli articoli 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma della Costituzione, risultando finalizzate ad evitare che la decisione sul merito della causa possa essere o apparire condizionata dalla forza della prevenzione — ossia dalla naturale tendenza a confermare una decisione già presa o mantenere un atteggiamento già assunto — scaturente da valutazioni cui il giudice sia stato precedentemente chiamato in ordine alla medesima *res iudicanda* (*ex plurimis*, sentenze n. 183 del 2013, n. 153 del 2012, n. 177 del 2010 e n. 224 del 2001).



L'imparzialità del giudice richiede, in specie, che “la funzione del giudicare sia assegnata a un soggetto ‘terzo’, non solo scevro di interessi propri che possano far velo alla rigorosa applicazione del diritto ma anche sgombro da convinzioni precostituite in ordine alla materia da decidere, formatesi in diverse fasi del giudizio in occasione di funzioni decisorie ch'egli sia stato chiamato a svolgere in precedenza” (sentenza n. 155 del 1996).

In quest'ottica, l'art. 34 del codice di procedura penale — dopo aver regolato, al comma 1, la cosiddetta incompatibilità “verticale”, determinata dall'articolazione e dalla *consecutio* dei diversi gradi di giudizio — si occupa, al comma 2 (oggi censurato), della cosiddetta incompatibilità “orizzontale”, attinente alla relazione tra la fase del giudizio e quella che immediatamente la precede.

La disposizione, costruita secondo la tecnica della casistica tassativa (“[n]on può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare o ha disposto il giudizio immediato o ha emesso decreto penale di condanna o ha deciso sull'impugnazione avverso la sentenza di non luogo a procedere”), è stata oggetto, nel corso del tempo, di numerose declaratorie di illegittimità costituzionale di tipo additivo, che hanno significativamente ampliato l'elenco delle ipotesi di operatività dell'istituto.

4.2.- In linea generale, l'incompatibilità presuppone una relazione tra due termini: una “fonte di pregiudizio” (ossia un'attività giurisdizionale atta a generare la forza della prevenzione) e una “sede pregiudicata” (vale a dire un compito decisorio, al quale il giudice, che abbia posto in essere l'attività pregiudicante, non risulta più idoneo).

4.2.1. - Per quanto attiene alla “sede pregiudicata” — che l'art. 34, comma 2 del codice di procedura penale individua nella “participa[z]ione al giudizio” — questa Corte, fin dalle sue prime pronunce in materia, ha posto in evidenza come per “giudizio” debba intendersi ogni processo che in base a un esame delle prove pervenga a una decisione di merito (sentenze n. 155 e n. 131 del 1996, n. 453 del 1994, n. 439 del 1993, n. 261, n. 186 e n. 124 del 1992).

La nozione comprende, pertanto, non soltanto il giudizio dibattimentale, ma anche il giudizio abbreviato (sentenza n. 401 del 1991), l'applicazione della pena su richiesta delle parti (ordinanza n. 151 del 2004), e, per quanto qui interessa, l'udienza preliminare (almeno nell'attuale configurazione, sentenza n. 224 del 2001) ...

4.2.2.- Quanto, invece, all'attività pregiudicante”, questa Corte ha da tempo precisato le condizioni in presenza delle quali la previsione dell'incompatibilità del giudice deve ritenersi costituzionalmente necessaria.

In primo luogo, presupposto di ogni incompatibilità endoprocessuale è la preesistenza di valutazioni che cadono sulla medesima *res iudicanda*. In secondo luogo — benché l'architettura del nuovo rito penale richieda, in linea di principio, che le conoscenze probatorie del giudice si formino nella fase del dibattimento — non basta a generare l'incompatibilità la semplice conoscenza di atti anteriormente compiuti, ma occorre che il giudice sia stato chiamato a compiere una valutazione di essi, strumentale all'assunzione di una decisione. In terzo luogo, tale decisione deve avere natura non “formale”, ma “di contenuto”: essa deve comportare, cioè, valutazioni che attengono al merito dell'ipotesi dell'accusa, e non già al mero svolgimento del processo. Da ultimo, affinché insorga l'incompatibilità, è necessario che la precedente valutazione si collochi in una diversa fase del procedimento, essendo del tutto ragionevole che, all'interno di ciascuna delle fasi, resti preservata “l'esigenza di continuità e di globalità”: prospettiva nella quale il giudice chiamato al giudizio di merito non incorre in incompatibilità allorché compia valutazioni preliminari, anche di merito, destinate a sfociare in quella conclusiva, venendosi altrimenti a determinare una “assurda frammentazione” del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere (sentenze n. 153 del 2012 e n. 131 del 1996)».

Ad avviso di questo GUP, tenuto conto delle indicazioni di cui sopra, deve rilevarsi che:

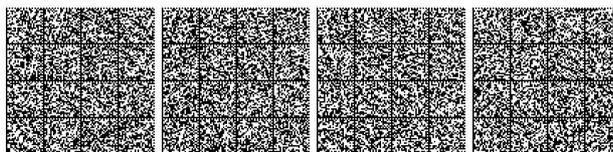
questo GIP sarebbe ora chiamato univocamente a una funzione di giudizio (decisione del processo con rito abbreviato), in sede che si ritiene sarebbe pregiudicata dalle precedenti determinazioni già assunte;

vi sono preesistenti valutazioni che cadono sulla medesima *res iudicanda* (la qualificazione dei fatti contestati, *sub* art. 73, comma I e IV o 73, comma V del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990);

questo giudice già in precedenza è stato chiamato a compiere una valutazione in ordine alla ipotesi di accusa (qualificazione dei fatti *sub* art. 73, comma I e IV o 73, comma V del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990), strumentale all'assunzione di una decisione (ammissibilità o meno della messa alla prova, non applicabile in caso di permanenza della originaria imputazione);

tale decisione ha avuto natura non “formale”, ma “di contenuto”, con valutazioni che attengono al merito dell'ipotesi dell'accusa, e non già al mero svolgimento del processo, essendosi proceduto a vaglio di merito della qualificazione giuridica del fatto contestato, derubricando la stessa rispetto a quella originariamente formulata;

la precedente valutazione si è collocata in una diversa fase del procedimento, atteso che (non configurabile unitarietà di fase per il sol fatto che genericamente si sia *post* emissione di decreto di giudizio immediato, con richiesta di riti alternativi) una prima fase è stata relativa al rito della messa alla prova (fase conclusasi con la revoca della stessa), mentre ora si passa ad altra fase del tutto autonoma e separata dalla prima (trattazione del processo con rito abbreviato).



La questione appare poi evidentemente rilevante, dovendosi decidere se questo giudice possa/debba o meno trattare e decidere il giudizio abbreviato richiesto dalla difesa a seguito della revoca della messa alla prova, rigettata (in assenza di espressa previsione di incompatibilità in ordine al caso che oggi occupa) la richiesta di astensione già avanzata.

*P.Q.M.*

*Letti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.*

*Promuove di ufficio, per violazione degli articoli 3 e 111 della Costituzione della Costituzione, „questione di legittimità costituzionale costituzionalità dell’art. 34 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede la incompatibilità a decidere in sede di giudizio abbreviato del giudice che abbia in precedenza ammesso l’imputato alla messa alla prova, in tale sede esprimendosi espressamente in ordine alla qualificazione giuridica dei fatti e riqualificando la ipotesi originariamente contestata in diverso titolo di reato.*

*Ordina che a cura della cancelleria la ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati e all’esito sia trasmessa alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.*

Macerata, 3 luglio 2024

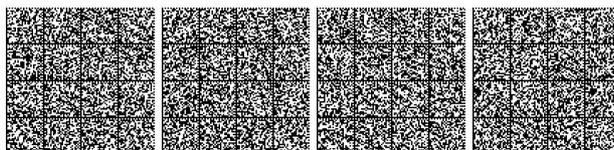
*Il GIP: MANZONI*

24C00191

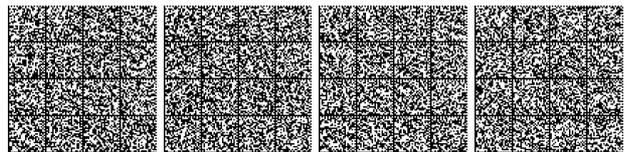
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-037) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

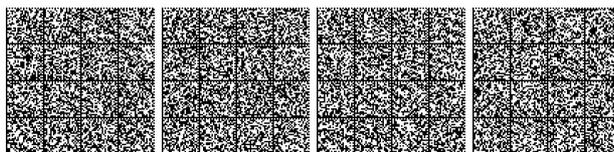
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

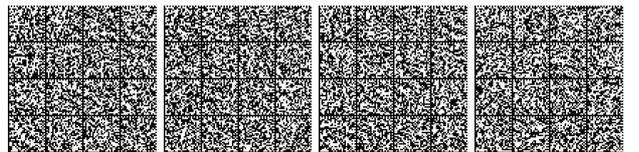
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024**

**GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)**

**CANONE DI ABBONAMENTO**

<b>Tipo A</b>	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52) *	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI** (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € <b>86,72</b>
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € <b>55,46</b>

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica [editoria@ipzs.it](mailto:editoria@ipzs.it).

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ <b>18,00</b>

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.  
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

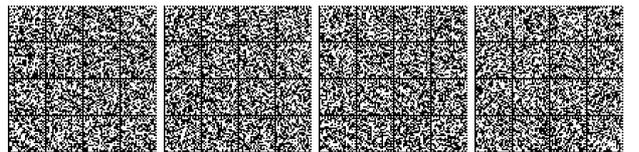
\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*





€ 7,00

